

Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres (14 juillet 2004)

Légende: Le 14 juillet 2004, la Commission adopte un rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres. Elle y souligne la complexité et le manque de transparence de ce système pour les citoyens, mais aussi une autonomie financière de l'Union de plus en plus limitée ainsi que la nécessité de réformer le mécanisme de correction des déséquilibres budgétaires.

Source: Commission des Communautés européennes. Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres, COM(2004) 505 final/2. Volume I. Bruxelles: 06.09.2004. 14 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_sur_le_fonctionnement_du_systeme_des_ressources_propres_14_juillet_2004-fr-cd5fe839-df90-48be-b2a5-f7085a289d9a.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

Rapport de la Commission, du 14 juillet 2004, sur le fonctionnement du système des ressources propres

Introduction

L'article 9 de la décision actuelle sur les ressources propres¹ appelle la Commission à entreprendre

«avant le 1^{er} janvier 2006, un réexamen général du système des ressources propres, accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, y compris, les effets de l'élargissement sur le financement du budget, la possibilité de modifier la structure des ressources propres en créant de nouvelles ressources propres autonomes et la correction des déséquilibres budgétaires accordée au Royaume-Uni ainsi que la réduction accordée à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, visée à l'article 5, paragraphe 1».

En réponse à une demande du Parlement européen et en accord avec le Conseil, la Commission s'est engagée à présenter le réexamen susmentionné sur le fonctionnement du système de financement avant la fin de 2004.

Le 10 février 2004, la Commission a adopté sa communication² sur les perspectives financières 2007-2013. La communication a identifié deux éléments principaux du système actuel des ressources propres méritant une attention particulière: premièrement, la transparence insuffisante du système pour les citoyens de l'UE combinée à une autonomie financière limitée vis-à-vis des budgets nationaux; deuxièmement, la nécessité de réformer le mécanisme existant pour la correction des déséquilibres budgétaires négatifs.

Conformément à ces orientations, le présent rapport fournit un aperçu du système actuel et de ses principaux inconvénients, propose un mécanisme de correction généralisé au titre d'ajustement à court terme afin de traiter la principale question en suspens et expose pour le long terme une structure de ressources propres qui serait efficace, transparente et démocratique.

Une évaluation plus détaillée de ces points figure dans le document de travail de la Commission annexé au rapport.

1. Le système des ressources propres actuel

Le système des ressources propres actuel est le résultat de modifications successives apportées au système original introduit en 1970. Le système comprend les trois catégories suivantes:

(1) Les ressources propres traditionnelles (RPT). Il s'agit principalement des droits de douane prélevés par les États membres au nom de l'UE.

(2) La ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La ressource TVA est prélevée sur les bases TVA statistiques «fictives» et harmonisées des États membres, qui sont calculées sur la base des recettes TVA nationales.

En outre, la base TVA fictive est «écrêtée», le cas échéant, à hauteur de 50% du revenu national brut de chaque État membre (RNB) pour réduire l'effet du caractère légèrement «régressif» de la TVA. Dans la pratique, cela a pour effet de transformer la ressource basée sur la TVA en ressource basée sur le RNB pour les pays concernés par la règle de l'écrêtement.

Le taux d'appel de la TVA ne peut pas dépasser 0,5% de la base.

(3) La ressource basée sur le RNB. Il s'agit de la ressource résiduelle utilisée pour équilibrer le budget. Elle est prélevée à un taux uniforme proportionnellement au RNB de chaque État membre. La seule limite à ce taux est le plafond des ressources propres qui fixe le montant total de toutes les ressources propres à un maximum équivalent à 1,24% du RNB de l'UE.

Enfin, un mécanisme spécifique destiné à corriger le déséquilibre budgétaire du Royaume-Uni fait également partie du système des ressources propres (voir section 3). Il a fait l'objet de nombreuses modifications, rendant le mécanisme de plus en plus complexe et opaque.

Les dernières modifications au système des ressources propres ont été arrêtées par le Conseil européen à Berlin en 1999. Ces modifications ont accentué la tendance au retrait des ressources propres traditionnelles et basées sur la TVA, tout en augmentant la part relative des contributions basées sur le PNB³/RNB.

Tableau 1 – La composition des ressources propres de l'UE
(en% du total des ressources propres; comptabilité de caisse)

RESSOURCES PROPRES 1996-2005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004 ²	2005 ³
RPT	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
TVA	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNB/RNB	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Total ressources propres (milliards d'euros)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

¹ À partir de 2002, le pourcentage des RPT conservé par les États membres au titre de compensation pour leurs frais de perception est passé de 10% à 25%. Cette différence a représenté environ 2,2 milliards d'euros en 2002, de même qu'en 2003.

² Avant-projet de budget rectificatif 8/2004 (UE-25).

³ Avant-projet de budget 2005.

2. La performance du système des ressources propres actuel

2.1. Critères d'évaluation

Le système des ressources propres et les ressources propres individuelles peuvent être évalués au moyen de critères spécifiques. Les ressources propres individuelles ne sauraient répondre à tous les critères possibles d'évaluation. Néanmoins, un système fondé sur une combinaison de ressources de nature différente peut raisonnablement satisfaire aux principaux critères pertinents.

Les sept critères d'évaluation suivants ont été retenus dans le présent rapport :

- *Visibilité et simplicité*
- *Autonomie financière*
- *Contribution à une meilleure affectation des ressources économiques*

- Suffisance
- Bon rapport efficacité/coût au niveau administratif
- Stabilité des recettes
- Équité des contributions brutes

2.2. Évaluation

Le système actuel est performant au regard des critères de la suffisance et de la stabilité, mais il est clair qu'il ne remplit pas le critère de visibilité et de simplicité et qu'il ne contribue pas de manière significative à une répartition plus efficace des ressources économiques dans l'UE. Le système de financement est devenu de plus en plus complexe avec le temps, au point que même le citoyen intéressé éprouve des difficultés à comprendre son fonctionnement. L'autonomie financière est en outre de plus en plus limitée. Bien que le financement du budget soit assuré par des règles qui sont contraignantes pour tous les États membres, il n'y a pratiquement aucun lien direct avec les citoyens ou les contribuables. Le financement du budget repose plutôt sur des transferts effectués à partir des budgets nationaux. Quant aux autres critères, le système de financement actuel a révélé diverses lacunes, comme il est expliqué plus en détail dans le document de travail de la Commission annexé au présent rapport.

3. Les soldes budgétaires négatifs excessifs

3.1. La question des déséquilibres budgétaires

L'Union européenne est une communauté de solidarité; certaines parties du budget de l'UE ont un objectif clair de solidarité tandis que d'autres financent la réalisation d'objectifs spécifiques dans le cadre de programmes communautaires convenus. Il existe donc des bénéficiaires nets du budget de l'UE et des contributeurs nets à ce budget, même si les avantages de cette politique profitent à l'Union dans son ensemble.

Il apparaît que les soldes budgétaires nets, qui se traduisent par les différences entre les contributions apportées au budget et les recettes obtenues, ne rendent pas pleinement compte du bénéfice résultant de l'appartenance à l'UE.

Toutefois, l'ampleur de certains de ces déséquilibres est au centre des discussions politiques. En 1984, le Conseil européen de Fontainebleau a introduit le mécanisme de correction existant au regard de la contribution nette d'un État membre, le RU. Ce mécanisme rembourse à ce pays les 2/3 de ses contributions nettes selon la notion des dépenses réparties. L'introduction de ce mécanisme a pour base le principe général que

«... tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction»

Bien que la correction n'ait été décidée que pour le RU, le principe d'une correction généralisée a donc déjà été reconnu à Fontainebleau («tout État membre»), la correction devant reposer sur l'ampleur du déséquilibre budgétaire («excessive») et la richesse d'un État membre par comparaison avec l'ensemble de l'UE («prospérité relative»).

Au cours des 20 dernières années, les développements économiques, l'élargissement et les modifications apportées à la structure du budget de l'UE ont sensiblement altéré le contexte dans lequel le mécanisme existant de la correction britannique fonctionne.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du revenu national brut (RNB) par habitant, exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA)⁴, entre les années 1984 et 2003 pour tous les États membres qui ont été des

contributeurs nets au budget de l'UE en 2002⁵.

RNB par habitant des contributeurs nets (en SPA)
(moyenne UE-15 = 100)

	2003	1984
Royaume-Uni	111,2	90,6
Danemark	111,1	104,0
Autriche	109,8	--
Pays-Bas	106,6	95,0
Suède	104,6	--
France	104,2	104,0
Allemagne	98,6	109,6
Italie	97,3	92,9

En raison du changement radical de la position britannique par rapport aux autres contributeurs nets et en application du principe de Fontainebleau, l'octroi d'une correction sur une base exclusive au RU devrait être réexaminé. Par conséquent, le mécanisme existant devrait être transformé en un mécanisme de correction généralisé, répondant à l'objectif double consistant à

— prévenir les soldes budgétaires négatifs excessifs, en combinaison avec une réduction des différences entre les contributeurs nets à des niveaux comparables de prospérité ;

— veiller à ce que les coûts de financement du mécanisme soient maintenus à un niveau raisonnable.

3.2. Impact du mécanisme de correction existant sur les soldes nets des États membres

Dans le cadre du mécanisme existant, le remboursement de la contribution nette du RU est de 66%. Le mécanisme est financé par tous les États membres selon leurs parts respectives dans le RNB avec les exceptions suivantes :

- Le RU ne participe pas au financement de sa propre correction.
- La part de DE, NL, AT et SE est limitée à 25% de leurs parts normales.

Tandis que la position nette britannique avant la correction n'a guère changé depuis son introduction (-0,48% du RNB en 1985 et -0,47% entre 1996 et 2002), sa position nette finale s'est améliorée sensiblement par rapport aux autres États membres à des niveaux similaires, voire inférieurs de prospérité, comme NL et DE (-0,47% et -0,44% respectivement).

Un facteur très important pour évaluer le mécanisme existant de la correction est l'impact de l'élargissement. Avec l'adhésion de nouveaux bénéficiaires nets, les soldes nets de tous les anciens États membres sont amenés à se dégrader car une part croissante des dépenses sera attribuée aux nouveaux États membres. Néanmoins, en raison du mécanisme actuel, le volume de la correction augmentera très sensiblement pour le RU. Le coût pour les autres États membres, y compris tous les nouveaux États membres, augmentera. Si le mécanisme de correction actuel reste en vigueur, la correction britannique augmenterait, selon les estimations de la Commission et sur la base de sa proposition pour les perspectives financières 2007-2013, de plus de 50%.

3.3. Le mécanisme de correction généralisé proposé

La Commission propose une généralisation du mécanisme de correction afin de rapprocher le système de l'objectif initial consistant à éviter les charges budgétaires excessives. En introduisant une sorte de «filet de sécurité» pour les grands contributeurs nets dont la contribution nette dépasse un certain niveau, cela pourrait également faciliter une approche plus constructive pour garantir que les moyens budgétaires

répondent aux défis politiques de l'Union européenne élargie.

La future correction doit être calculée sur la base du solde budgétaire net de chaque État membre en relation avec le budget de l'UE. Le mécanisme devrait être déclenché si les contributions nettes dépassent un seuil, exprimé en pourcentage du RNB de chaque État membre, reflétant le niveau minimal de solidarité financière illimitée autorisé entre les États membres. Les positions nettes supérieures à ce seuil pourront faire l'objet d'une correction (remboursement partielle), offrant ainsi une garantie contre les contributions nettes excessives. Inversement, le volume total des corrections (volume de remboursement) sera limité à un montant maximal, offrant à ceux qui ne bénéficient pas d'une correction une garantie contre les coûts excessifs du mécanisme. Si la somme de toutes les corrections excède le volume total prédéterminé, le taux de remboursement sera réduit en conséquence.

Tout mécanisme de correction implique des complications pour le financement du budget. C'est pourquoi la proposition de base doit être relativement simple et suffisamment transparente. À cet égard, les paramètres actuels utilisés pour le calcul de la correction britannique ne doivent être modifiés que si cela s'avère nécessaire et ils doivent être simplifiés chaque fois que possible.

Le nouveau mécanisme proposé par la Commission comporte les éléments suivants :

- établissement d'un niveau seuil comme pourcentage du RNB ;
- écrêtement du volume total des corrections ;
- simplification du financement des corrections sur la base des parts RNB, tous les États membres participant au financement du montant global des corrections proportionnellement à leur prospérité relative ;
- maintien de la notion de dépenses réparties et du taux de remboursement jusqu'au volume maximal.

Selon cette proposition, le RU serait de loin le plus grand bénéficiaire du mécanisme de correction généralisé. D'après la proposition de la Commission sur les prochaines perspectives financières et la proposition sur un mécanisme de correction généralisé, le RU recevrait en moyenne une compensation nette environ deux fois plus élevée que celle revenant à l'Allemagne.

Tableau 6 : Soldes budgétaires nets estimés (moyenne 2008-2013)
en % du RNB

	mécanisme de correction généralisé actuelle	Décision « ressources propres »	sans correction
Royaume-Uni	-0,51%	-0,25%	-0,62%
Pays-Bas	-0,48%	-0,56%	-0,55%
Allemagne	-0,48%	-0,54%	-0,52%
Suède	-0,45%	-0,50%	-0,47%
Autriche	-0,41%	-0,38%	-0,37%
Italie	-0,35%	-0,41%	-0,29%
France	-0,33%	-0,37%	-0,27%
Chypre ⁶	-0,33%	-0,37%	-0,28%
Danemark	-0,25%	-0,31%	-0,20%
Finlande	-0,19%	-0,25%	-0,14%
Espagne	0,26%	0,23%	0,32%
Irlande	0,51%	0,47%	0,56%
Malte	1,10%	1,06%	1,16%
Belgique ⁷	1,27%	1,21%	1,32%

Slovénie	1,34%	1,31%	1,40%
Portugal	1,54%	1,50%	1,60%
Grèce	2,20%	2,16%	2,25%
Hongrie	3,09%	3,06%	3,15%
République tchèque	3,21%	3,17%	3,26%
Slovaquie	3,31%	3,27%	3,36%
Estonie	3,79%	3,76%	3,85%
Pologne	3,80%	3,76%	3,85%
Lituanie	4,44%	4,41%	4,50%
Lettonie	4,45%	4,40%	4,51%
Luxembourg ⁷	5,84%	5,80%	5,89%

Le tableau ci-dessus donne une estimation des soldes budgétaires nets moyens pour les États membres résultant du mécanisme de correction généralisé proposé pour la période s'étendant jusque 2013 et compare les chiffres avec la continuation du mécanisme actuel et une situation exempte de correction.

Le mécanisme de correction généralisé diminuera les soldes nets négatifs, réduira l'écart entre les contributeurs nets, et, par ailleurs, amoindrira la charge de financement de ceux qui ne bénéficient pas du mécanisme⁸.

La Commission présente séparément une proposition spécifique visant à modifier la décision actuelle sur les ressources propres en vue d'introduire le mécanisme de correction généralisé proposé.

4. La structure des ressources propres

4.1. La structure des ressources propres optimale

Trois alternatives de base pour le financement du budget de l'UE sont examinées ci-dessous. Dans chacun des trois cas, les ressources propres traditionnelles (RPT) seraient maintenues car la perception des droits d'importation constitue un instrument de la politique commerciale de l'Union dont le produit revient «naturellement» à l'Union.

(1) Maintien du système de financement actuel

Le système actuel a assuré un financement sans heurt du budget de l'UE. Cependant, dans sa forme actuelle, le système de financement est dépourvu de lien direct avec les citoyens. Les ajustements effectués dans le passé pour satisfaire des intérêts spécifiques ont accentué l'opacité du système. Le grand public ne perçoit donc pas les conséquences budgétaires des politiques de l'Union. Avec le poids énorme de la ressource RNB, les États membres, et notamment les contributeurs nets, tendent à juger les politiques et les initiatives de l'UE exclusivement au regard de leur imputation nationale et sans faire grand cas du contenu des politiques, avec le risque d'obscurcir la valeur ajoutée des politiques communautaires.

En raison de l'absence de tout lien, y compris informatif, avec les citoyens de l'UE et de l'incitation croissante à se concentrer sur la notion budgétaire étreinte du «juste retour», le système actuel doit être réformé.

(2) Un système de financement basé exclusivement sur le RNB

Dans le cadre d'un système de financement exclusivement basé sur la clé RNB, l'Union dépendrait entièrement des «contributions» des États membres. L'avantage de ce système est qu'il serait simple et facile à comprendre. Les «contributions» seraient étroitement liées à la prospérité relative des États membres. Mais assurer le financement du budget par les contributions des États membres peut être approprié pour une organisation internationale telle que les Nations Unies. Un tel système ne reflète cependant pas le statut de

l'Union européenne. Cette approche impliquerait l'idée d'une Union dans laquelle les citoyens ne seraient représentés qu'indirectement par leurs États membres. Le statut de l'UE en tant qu'Union des États membres et des citoyens, qui est actuellement reflétée dans le traité, serait abandonné du côté du financement du budget, entraînant le renoncement à la notion de ressources «propres», qui a constitué une pierre angulaire des finances de l'UE depuis la première décision sur les ressources propres en 1970. La Commission rejette une telle alternative.

(3) Un système de financement basé sur des ressources propres fiscales

Un système basé dans une large mesure sur des ressources propres fiscales a le potentiel d'augmenter l'autonomie financière du budget de l'UE en créant des relations financières plus directes entre le budget et les citoyens de l'UE.

Le fait que les individus et les opérateurs économiques deviennent des contributeurs et la réduction correspondante des contributions des États membres au financement du budget de l'UE se solderaient par une plus grande visibilité pour les citoyens et une responsabilité politique accrue de l'autorité budgétaire quant aux décisions de dépenses. Cette approche permettrait aussi de ne plus centrer le débat politique sur l'aspect étriqué des contributions nationales mais de l'orienter vers le contenu des politiques communautaires et l'intérêt européen général. Enfin, une visibilité accrue renforcerait la confiance dans les finances de l'UE, dont le volume inférieur à 2,5% des dépenses publiques totales dans l'UE est souvent surestimé.

Toutefois, même un financement entièrement fiscal du budget de l'UE ne semble pas approprié. Comme l'exigence d'un budget équilibré fixée par l'article 268 du traité n'est pas et ne devrait pas être remise en question, une ressource fiscale assumant le rôle actuel de RNB comme ressource d'équilibrage «résiduelle» impliquerait un taux de taxation variable selon les besoins budgétaires ou nécessiterait une plus grande flexibilité du côté des dépenses que ce qui est autorisé par le cadre actuel des perspectives financières. Cependant, les modifications fréquentes du taux de taxation seraient en pratique mal acceptées par les contribuables (incertitude juridique, procédures techniquement et administrativement lourdes) et pourraient entrer en conflit avec les fiscalités nationales. Une approche progressive, consistant à maintenir une ressource RNB limitée tout en augmentant la part des ressources fiscales, semble préférable.

Une réforme de la structure des ressources propres devrait donc être axée sur l'introduction neutre du point de vue budgétaire d'une nouvelle ressource propre fiscale représentant jusqu'à la moitié du budget.

5. Vers un système de financement basé sur les contributions des États membres et des citoyens

5.1. Augmentation de la part des ressources propres fiscales

La réforme du système de financement devrait remédier aux inconvénients du système actuel, c'est-à-dire l'absence de lien direct avec les citoyens de l'UE, la dépendance à l'égard des transferts effectués à partir des budgets nationaux et une complexité injustifiée, tout en contribuant dans la mesure du possible à une attribution efficace des ressources. Les autres critères deviennent moins pertinents pour les nouvelles ressources, à mesure que le système global leur permet d'être remplis à un degré raisonnable.

Pour des raisons d'équité entre les citoyens dans les différents États membres, l'introduction de nouvelles ressources fiscales requiert une harmonisation préalable suffisante de l'assiette. Le choix de la ressource fiscale la plus appropriée dépend de manière cruciale du degré d'harmonisation effectif de l'assiette.

L'existence de l'arbitraire régional⁹ ou de facteurs externes transfrontaliers plaide très nettement en faveur de l'harmonisation des assiettes et des taux, ce qui pourrait aussi justifier l'affectation de tout ou partie des recettes fiscales correspondantes au niveau de l'UE. Cela pourrait contribuer à réduire la répartition inefficace des ressources économiques.

L'augmentation de la part des ressources propres fiscales pour le budget de l'UE ne requiert pas de nouvelles taxes. Il faut néanmoins prendre une décision quant au partage des recettes ou des taux de taxation entre les niveaux national et communautaire. La part de l'UE pourrait être prélevée dans le cadre du taux national payé par les assujettis. Le budget total de l'UE, de toute façon limité par le plafond des ressources propres à un montant maximum équivalent à 1,24% du RNB de l'UE, n'augmenterait pas car les recettes provenant de la ressource fiscale seraient compensées par une diminution correspondante de la ressource RNB actuelle. Les sections suivantes illustrent trois options principales visant à améliorer le fonctionnement du système de financement de l'UE. Toutes les trois maintiennent la ressource RNB actuelle au titre de ressource d'équilibrage résiduel ainsi que les ressources propres traditionnelles, mais supposent que jusqu'à la moitié du budget est financée par une nouvelle ressource fiscale qui remplacerait également la TVA « statistique » actuelle.

5.2. Option 1 – Un système des ressources propres doté de ressources fiscales liées à la consommation d'énergie

En vertu de la nouvelle directive sur la taxation de l'énergie¹⁰, la plupart des produits d'énergie sont soumis à des taxes communautaires. Bien que la directive adoptée sur la taxation de l'énergie n'ait pas été préparée aux fins d'introduire de nouvelles ressources propres, elle crée néanmoins des conditions qui lui sont favorables en harmonisant les assiettes et en fixant des taux minimaux.

Une ressource fiscale sur les produits d'énergie ne devrait pas toutefois être basée sur tous les produits couverts par la directive. Un prélèvement communautaire pourrait être limité à l'assiette liée au carburant utilisé pour les transports routiers (essence plombée et sans plomb, diesel, LPG et gaz naturel utilisé pour le transport). Cela serait relativement simple d'un point de vue administratif puisque l'assiette est déjà harmonisée au niveau communautaire et que la plupart des possibilités de différenciation fiscale autorisées par la directive s'appliquent à d'autres produits d'énergie. Des taux communautaires inférieurs à la moitié des taux minimaux prévus par la directive sur la taxation de l'énergie seraient suffisants pour financer la moitié du budget de l'UE. Les décisions principales influeraient sur les taux à appliquer et les variations possibles selon le produit et l'utilisation.

Un prélèvement communautaire sur le carburant d'aviation ou les émissions connexes pourrait compléter utilement un prélèvement sur le carburant destiné aux transports routiers. Le système européen des transports aériens est hautement intégré et les émissions d'avions dépassent les frontières nationales. De bons arguments plaident donc en faveur d'une taxation des émissions au niveau de l'UE afin d'internaliser les coûts socio-économiques externes du changement climatique et des autres effets sur l'environnement causés par l'aviation dans le prix des transports aériens. Néanmoins, le carburant d'aviation (kérosène) est actuellement exonéré pour les vols transfrontaliers.

D'un point de vue technique, l'introduction d'une ressource fiscale basée sur le carburant utilisé pour les transports routiers serait possible à relativement brève échéance (environ 3 à 6 ans).

5.3. Option 2 – Un système des ressources propres doté d'une ressource fiscale TVA

En raison de son lien direct avec la consommation quotidienne et contrairement à la ressource TVA « statistique » actuelle, l'application d'un taux communautaire aux bases TVA nationales créerait un lien direct clair entre le financement du budget de l'UE et les citoyens et rendrait ces derniers plus conscients des coûts de l'Union.

Une ressource TVA véritablement fiscale serait mise en oeuvre par le biais d'un taux communautaire dans le cadre du taux TVA national payé par les assujettis. Le taux serait prélevé avec le taux national sur la même base d'imposition. Les citoyens n'auraient pas à supporter de charge fiscale supplémentaire puisque le taux communautaire serait compensé par une diminution équivalente du taux de TVA national. Par exemple, si le taux national était de 21%, et le taux communautaire de 1%, le taux national tomberait à 20%. Le taux total de TVA prélevé serait toujours de 21%.

À des fins de visibilité, la TVA communautaire et la TVA nationale devraient figurer séparément sur les factures ou les relevés fournis par l'assujéti.

Un taux communautaire de 1% serait suffisant pour couvrir environ la moitié des besoins de financement du budget de l'UE.

Les difficultés potentielles de cette proposition sont dues à l'harmonisation incomplète des régimes TVA des États membres et sont principalement liées aux marchandises taxées au taux zéro. Une autre difficulté potentielle pourrait provenir d'une part différente de la base TVA dans le revenu national selon les États membres (le «caractère régressif» de la TVA), qui incite depuis 1988 les États membres à réduire sa part dans les ressources propres. D'autre part, du point de vue du consommateur, le taux communautaire aurait le même impact sur des consommateurs comparables à travers l'Union¹¹.

Techniquement, l'introduction d'un taux TVA communautaire serait possible à relativement brève échéance (jusqu'à 6 ans).

5.4. Option 3 – Un système des ressources propres doté d'une ressource basée sur le revenu des sociétés

Quant aux deux autres options, une ressource fiscale communautaire basée sur le revenu des sociétés exigerait aussi la définition préalable d'une assiette (consolidée) commune qui serait appliquée aux sociétés. Cette harmonisation contribuerait au bon fonctionnement du marché intérieur et à une répartition plus efficace des ressources économiques qui est actuellement faussée par des facteurs externes transfrontaliers. Aujourd'hui, l'existence de 25 régimes fiscaux nationaux et la multiplicité des lois, conventions et pratiques fiscales représentent en soi un obstacle à l'activité économique transfrontalière. Elle impose des coûts d'adaptation considérables aux sociétés opérant au-delà des frontières et génère de nombreuses niches fiscales.

Le travail actuel sur une réforme complète de la fiscalité des entreprises se concentre sur la notion d'une assiette (consolidée) commune, selon toutes probabilités pour un sous-groupe d'États membres intéressés, dans le but de supprimer les entraves fiscales au marché intérieur. Ce travail n'envisage aucune action sur les taux de taxation et il n'est pas non plus conçu comme une méthode permettant de collecter des recettes pour le budget de l'UE.

L'option d'un impôt sur les sociétés supposerait la fixation d'un taux de taxation minimal à l'assiette harmonisée.

Les recettes provenant des impôts sur les sociétés sont importantes, avec un total dans l'UE représentant actuellement en moyenne 2,6% du RNB total de l'UE. Ainsi, pour les besoins du budget de l'UE, moins d'un quart de ces recettes devrait être attribué à l'UE.

Compte tenu de la situation actuelle, cette alternative serait la plus longue à mettre en oeuvre, tant du point de vue politique qu'administratif.

6. Résumé et conclusions

L'introduction d'une nouvelle ressource propre fiscale remplaçant la ressource «statistique» actuelle basée sur la TVA et finançant une partie significative du budget de l'UE permettrait de remédier aux lacunes principales du système actuel, c'est-à-dire l'absence de lien direct avec les citoyens de l'UE, une dépendance quasi-exclusive à l'égard des transferts effectués à partir des budgets nationaux et une complexité injustifiée. Elle pourrait également contribuer à une meilleure attribution des ressources économiques dans l'UE. Même en représentant une part plus faible dans le total des ressources propres que dans le cadre du système actuel, la ressource basée sur le RNB continuerait de jouer un rôle important et fournirait la garantie que le système satisfait raisonnablement à tous les critères pertinents.

La Commission propose trois candidats principaux pour les éventuelles ressources propres fiscales : une ressource basée sur 1. la consommation d'énergie, 2. les bases TVA nationales et 3. le revenu d'entreprise.

Une ressource basée sur la consommation d'énergie et conçue comme un prélèvement communautaire sur le carburant destiné aux transports routiers serait une source suffisante et stable de financement pour le budget de l'UE et créerait un lien direct avec les citoyens. L'assiette est déjà harmonisée au niveau de l'UE. Elle pourrait être assortie d'un prélèvement communautaire sur le carburant d'aviation ou les émissions connexes, pour mettre ainsi un terme à l'exonération actuelle du carburéacteur et fixer un prix pour les coûts environnementaux de l'aviation.

L'harmonisation de l'assiette dans le domaine de la TVA est assez avancée et elle est une source suffisante et stable de recettes. Une ressource TVA fiscale rendrait le financement de l'UE hautement transparent pour les citoyens de l'UE. Elle serait également évolutionnaire puisqu'elle impliquerait une réforme des dispositions existantes plutôt que l'introduction d'une ressource totalement nouvelle. D'un point de vue administratif, son introduction ne présenterait aucune difficulté insurmontable.

Dans le contexte d'une politique commune et en raison de facteurs externes transfrontaliers, les recettes provenant d'une assiette harmonisée de l'impôt sur les sociétés constitueraient également une source de financement appropriée pour le budget de l'UE.

L'Union européenne est une union d'États membres et de citoyens. Chacune des trois options examinées ci-dessus transposerait cette notion dans le domaine du financement du budget de l'UE. Le renforcement du lien direct des citoyens avec le budget permettrait aussi de focaliser les débats sur les dépenses sur le contenu plutôt que sur les «positions nettes» du budget «national».

Évidemment, toute nouvelle attribution de ressource au budget de l'UE doit non seulement être décidée à l'unanimité par le Conseil, mais elle doit aussi être ratifiée par les Parlements de tous les États membres.

La mise en oeuvre d'une ressource basée sur l'énergie ou sur la TVA serait possible dans le moyen terme, tandis qu'une ressource fiscale basée sur le revenu d'entreprise doit être considérée comme une option à beaucoup plus long terme. Il importe maintenant de disposer d'une orientation politique visant à préparer les conditions pour la réforme de la structure des ressources propres existantes. À cet égard, la Commission invite le Conseil à :

— examiner les options proposées dans le présent rapport;

— prendre note de l'intention de la Commission de préparer une feuille de route en vue de remplacer, sur la base d'une proposition de la Commission, la ressource TVA actuelle par une véritable ressource propre fiscale d'ici à 2014.

Afin d'apporter une solution à court terme à la question des déséquilibres budgétaires excessifs, qui soit opérationnelle dès le début des prochaines perspectives financières, la Commission propose

— d'introduire un mécanisme de correction généralisé afin de rectifier les déséquilibres budgétaires excessifs conformément à la proposition de décision du Conseil sur le système des ressources propres et les mesures d'accompagnement proposées.

¹ Décision (2000/597, CE, Euratom) du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes, JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

² COM(2004) 101 final du 10 février 2004.

³ Ressource PNB (produit national brut) avant 2002.

⁴ Le SPA est une monnaie artificielle qui reflète les différences dans les prix nationaux qui ne sont pas prises en compte par les taux de change. Cette unité permet des comparaisons de volume utiles d'indicateurs économiques entre les pays.

⁵ Les soldes nets présentés dans ce document, tels que ceux utilisés pour la correction britannique, sont calculés avec inclusion des dépenses administratives. Pour cette raison, la Belgique et le Luxembourg n'apparaissent pas comme contributeurs nets. Comme la correction est payée un an plus tard, la correction 2007 sera versée en 2008.

⁶ Estimations fondées sur les régions contrôlées par la République de Chypre.

⁷ Lorsque l'on exclut les dépenses administratives, la Belgique et le Luxembourg apparaissent comme des contributeurs nets.

⁸ Voir l'annexe technique pour plus de détails.

⁹ L'arbitraire régional concerne une situation dans laquelle il est difficile de déterminer la part exacte d'une assiette à allouer aux différents États membres ou s'il existe un écart élevé (potentiel) entre le pays percevant la taxe et le pays de résidence des agents économiques supportant la charge fiscale.

¹⁰ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003).

¹¹ En supposant que l'effet du taux zéro soit neutralisé (cf. annexe à ce rapport).