

N° 385

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **ressources propres du budget de l'Union européenne,***

Par M. Pierre BERNARD-REYMOND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mlle Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| RÉSUMÉ | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. UN DÉBAT ANCIEN DONT LES FONDAMENTAUX ÉVOLUENT PEU | 9 |
| A. DES RESSOURCES PROPRES DE PLUS EN PLUS RÉDUITES | 9 |
| 1. <i>Des ressources propres authentiques réduites comme une peau de chagrin</i> | 9 |
| 2. <i>Le dévoiement de l'esprit des traités</i> | 12 |
| B. LE POINT DE FIXATION DES SOLDES NETS | 13 |
| 1. <i>Les rabais et corrections : un abime de complexité qui fait florès</i> | 14 |
| 2. <i>Une mécanique destructrice à laquelle il est difficile d'échapper</i> | 15 |
| 3. <i>Un bilan avantages-inconvénients de moins en moins favorable</i> | 17 |
| II. UN PROJET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI FAIT BOUGER LES LIGNES | 19 |
| A. UNE RÉFORME COMPLÈTE DU SYSTÈME | 19 |
| 1. <i>Régénérer la ressource TVA pour en faire une vraie ressource propre</i> | 20 |
| 2. <i>Créer une taxe sur les transactions financières au profit du budget de l'Union</i> | 21 |
| 3. <i>Une simplification radicale des rabais</i> | 22 |
| B. QUELLES SONT LES CHANCES QUE CE PROJET ABOUTISSE ? | 23 |
| 1. <i>Un contexte plutôt favorable en dépit de la crise budgétaire des Etats</i> | 23 |
| 2. <i>Un projet séduisant</i> | 25 |
| 3. <i>Un projet suffisant ?</i> | 26 |
| III. TRACER DES PERSPECTIVES À MOYEN ET LONG TERME | 29 |
| A. RÉFLÉCHIR À D'AUTRES RESSOURCES PROPRES | 29 |
| 1. <i>Une taxe européenne sur le tabac et l'alcool</i> | 30 |
| 2. <i>Le produit des enchères de quotas de gaz à effet de serre</i> | 31 |
| 3. <i>Et d'autres pistes encore</i> | 33 |
| B. DES RESSOURCES PROPRES NOUVELLES POUR UN BUDGET EUROPÉEN RENFORCÉ AU SERVICE DE LA CROISSANCE | 34 |
| 1. <i>Se fixer un objectif ambitieux de ressources propres</i> | 34 |
| 2. <i>Faire de l'Europe le moteur de la croissance</i> | 35 |
| a) <i>Briser le tabou du 1% du RNB</i> | 35 |
| b) <i>Objectif 2 %</i> | 38 |
| 3. <i>Pour une revue générale des politiques publiques à l'aune de la valeur-ajoutée européenne</i> | 39 |

| | |
|--|-----------|
| EXAMEN EN COMMISSION | 41 |
| ANNEXE - Liste des personnes auditionnées par le rapporteur | 45 |

RÉSUMÉ

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

> Augmenter sensiblement la part des ressources propres dans les recettes du budget de l'Union (objectif 60 %)

> Réformer les « rabais »

> Faire passer le budget de l'Union de 1 % du RNB à 2 % d'ici 2020, sans dépenses nouvelles, en transférant certaines d'entre elles du niveau national au niveau européen

Cette réforme :

- permettrait une relance de la croissance et de l'emploi au seul niveau pertinent, c'est-à-dire au niveau où il n'existe pas d'endettement,

- allègerait la contribution de chaque Etat qui pourrait ainsi réduire plus facilement sa dette souveraine,

- conférerait plus d'efficacité aux investissements effectués à un niveau où peuvent être organisées de nouvelles synergies et économies d'échelle.

RÉSUMÉ DU RAPPORT

Le budget européen peut être alimenté de deux façons :

- par des contributions de chaque Etat ;

- par des ressources affectées directement au budget de l'Union, les ressources propres.

La part des ressources propres authentiques dans le budget de l'Europe n'a cessé de diminuer ; elle ne représente plus aujourd'hui que 14 % du budget total. Cette renationalisation des ressources du budget présente de nombreux inconvénients qui mettent en danger le projet européen :

- généralisation du raisonnement du « juste retour » qui occulte les avantages intrinsèques du niveau européen : gain du marché unique, de l'intégration européenne, des synergies créées et des économies d'échelle ;

- instauration de rabais au bénéfice de plusieurs pays dont le Royaume-Uni qui ont beaucoup perdu de leur légitimité ;

- nationalisme budgétaire au moment où la crise exige que l'Europe accélère son intégration et se dote de nouveaux moyens.

En conséquence, il est proposé :

1. D'approuver les propositions de la Commission de forfaitiser tous les rabais et de créer deux nouvelles ressources propres :

- une part des recettes de TVA ;
- une taxe sur les transactions financières avec des taux différenciés couvrant 85 % de celles-ci.

2. La création d'autres ressources propres :

- taxe européenne sur le tabac (7 Mds) ;
- taxe européenne sur l'alcool (3 Mds) ;
- la moitié du produit des enchères de quotas d'émission de CO2 (10 Mds).

Ceci permettrait de dépasser le seuil de 50 % de ressources propres dans le budget de l'Union, notamment dans l'hypothèse où la TTF européenne n'abonderait pas le budget de l'Union.

3. D'étudier d'autres nouvelles ressources propres éventuelles :

- impôt européen sur les sociétés, taxe sur l'énergie ;
- taxe sur les jeux en ligne, taxe sur le commerce des armes.

L'instauration d'une partie de ces impôts et taxes permettrait d'atteindre aisément un taux de ressources propres supérieur à 60 %, y compris en cas de hausse du budget de l'Union.

4. Faire passer le budget européen de 1 % du RNB à 2 % d'ici 2020, sans dépenses nouvelles, par transfert de certaines d'entre elles du niveau national au niveau européen. Ceci permettrait aux Etats de bénéficier de marges de manœuvre plus importantes pour réduire leurs dettes souveraines.

Pour y parvenir, **une revue générale des politiques publiques dans les États et au niveau européen** serait lancée afin d'identifier poste par poste les actions qui pourraient être faites aussi bien ou mieux, pour un coût équivalent ou inférieur par l'Union européenne. Dans chaque domaine, des groupes composés de représentants de la Commission et du Conseil, de parlementaires des Etats membres et de parlementaires européens devraient être créés.

5. Ouvrir la possibilité pour l'Europe de contracter des emprunts.

L'allègement de la contribution des Etats au budget européen par la création de nouvelles ressources les aiderait à contenir leurs dettes souveraines.

L'augmentation du budget de l'Europe –qui n'est pas endettée- permettrait de stimuler la croissance en Europe, de faciliter pour chaque Etat le remboursement de ses dettes et de favoriser la croissance et la création d'emplois.

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur le financement de l'Union européenne est un débat récurrent dont les données fondamentales évoluent peu ou lentement. Les problèmes sont identifiés, la palette de solutions discutée en permanence, les arguments répétés et pourtant rien ne bouge ou presque. Chaque négociation débouche sur des ajustements insuffisants. Pire, les défauts dénoncés depuis longtemps s'aggravent.

La question du rabais britannique¹ illustre à l'extrême cette situation de blocage et d'enlèvement. De même, à l'exception des éléments factuels, les problématiques et les critiques formulées par le rapport d'information de notre ancien collègue Denis Badré en décembre 1998 demeurent très actuelles².

Parti sur de mauvaises bases, le financement de l'Union semble s'emmêler toujours plus dans sa propre complexité, un ajustement entraînant un autre. **Le seul moyen d'en sortir consisterait en une remise à plat complète du système.** Défendue par le Parlement européen, les experts, notre assemblée ou la Commission européenne, cette remise à plat ne parvient pas à s'imposer, faute de réelle volonté politique du Conseil et par crainte de nouveaux arbitrages sur les choix budgétaires de l'Union. Malgré tous ces défauts, le système actuel a l'avantage aux yeux des gouvernements nationaux de leur laisser la maîtrise quasi-complète des finances européennes. Enfin, la règle de l'unanimité permet à un seul Etat de s'opposer à une réforme dans une matière qui touche au cœur de la souveraineté des Etats Nation.

Toutefois, ce scénario pourrait être démenti à l'occasion des discussions sur le futur cadre financier pluriannuel 2014-2020. La Commission européenne a en effet mis sur la table des négociations le 30 juin dernier un ensemble de propositions très audacieuses et crédibles. Il ne s'agit plus cette fois de communications, d'études ou de commentaires sur les carences du financement de l'Union. Il s'agit de propositions concrètes sur lesquelles le Conseil devra se prononcer. Il est encore trop tôt pour dire quelle chance elles ont d'aboutir. Plusieurs Etats membres ont déjà réagi fortement pour exprimer leur opposition. Mais parallèlement, plusieurs voix au Parlement européen, et notamment celle d'Alain Lamassoure, président de la commission du budget, ont déclaré qu'il n'y aurait pas d'accord sur le cadre financier 2014-2020, pour lequel l'accord du Parlement est nécessaire, sans accord

¹ Voir le rapport d'information n° 603 (2010-2011) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des affaires européennes - « Le rabais britannique est-il encore justifié ? ».

² Rapport d'information n° 136 (1998-1999) de M. Denis Badré, fait au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne - « Le financement de l'Union européenne 2000-2006 ».

concomitant sur un système de ressources propres rénové pour lequel toutefois le Parlement européen est simplement consulté.

Votre rapporteur s'est essayé à dégager les forces et faiblesses du système en vigueur et il souhaite tracer quelques pistes pour aller plus loin que les propositions de la Commission européenne. L'Union européenne ne pourra pas être forte et en capacité d'agir, notamment en cas de crise, si elle ne se dote pas de ressources propres suffisantes.

I. UN DÉBAT ANCIEN DONT LES FONDAMENTAUX ÉVOLUENT PEU

Le budget européen est discuté de manière originale. Les dépenses sont votées annuellement, mais dans les limites d'un cadre financier pluriannuel sur sept ans. En revanche, les recettes ne font pas l'objet d'un vote annuel. Le système de financement est déterminé par une décision « ressources propres » adoptée pour une durée illimitée. Toutefois, depuis que la pratique des cadres financiers pluriannuels s'est mise en place, les décisions « ressources propres » sont calées sur la durée des cadres financiers et font l'objet d'une révision au terme de chaque cadre. Il n'en reste pas moins que le débat budgétaire européen est un débat tronqué. Le volet « recette » devient subsidiaire, n'étant traité qu'une fois tous les sept ans. Ce facteur temps ainsi que la règle de l'unanimité pour l'adoption des décisions « ressources propres » font que la structure de financement de l'Union évolue très lentement et reste entièrement entre les mains des Etats membres.

A. DES RESSOURCES PROPRES DE PLUS EN PLUS RÉDUITES

Il y a deux façons de financer le budget européen :

- soit par des ressources qui lui sont affectées, des « ressources propres » ;
- soit par les contributions de chaque Etat.

L'histoire du financement du budget européen est celle de l'équilibre entre deux modes de financement, le second l'ayant largement emporté dans les faits.

1. Des ressources propres authentiques réduites comme une peau de chagrin

Un bref rappel des évolutions du financement du budget de l'Union est nécessaire, même si elles sont déjà très documentées.

Originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque État membre, le financement du budget communautaire repose sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à la Communauté des recettes de nature fiscale exigibles de plein droit. Six « décisions ressources propres » se sont succédé depuis 1970¹.

¹ Décisions du Conseil des 21 avril 1970 (création des ressources propres traditionnelles et de la ressource TVA), 7 mai 1985 (relèvement du plafond de l'assiette TVA et modalités de calcul de la « correction britannique »), 24 juin 1988 (création de la quatrième ressource propre dite ressource RNB), 30 octobre 1994 (relèvement du plafond des ressources propres par rapport au RNB et abaissement du taux d'appel TVA), 29 septembre 2000 (nouvel abaissement du taux d'appel TVA),

Le système de financement actuel - la dernière réforme remonte à la décision « ressources propres » du 7 juin 2007 - repose sur les ressources suivantes :

- en premier lieu, les **trois ressources propres traditionnelles** que sont les droits de douane, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre et isoglucose.

- en deuxième lieu, la **ressource TVA**, qui est perçue par l'application d'un taux uniforme (0,30 % depuis 2007) pour tous les Etats membres à une assiette harmonisée de TVA. Cette assiette est théorique, afin de compenser les dérogations nationales à la législation de l'Union en matière de TVA et les différences dans les taux d'imposition¹. Au surplus, l'assiette est écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque État membre. Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde aux États membres les moins prospères, l'hypothèse étant faite que la part relative de la consommation - et donc de la TVA - dans le revenu national est d'autant plus élevée que l'État est moins riche. Cette hypothèse est néanmoins de plus en plus contestée. Ainsi, le Luxembourg et l'Irlande bénéficient de cet écrêtement.

- en troisième et dernier lieu, la **ressource RNB²** – anciennement PNB – qui est la ressource d'ajustement. Elle a été créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et TVA. Son montant est obtenu par l'application au revenu national brut de chaque État membre d'un taux fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire.

Le total de ces cinq ressources propres est plafonné à 1,24 % du revenu national brut de l'Union en crédits de paiement, et à 1,31 % en crédits d'engagement³.

En pratique, le budget communautaire voté chaque année tournant autour de 1 % du RNB, ce plafond est loin d'être atteint.

D'autres recettes les complètent, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'États tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

Quelle est l'importance respective de chacune de ces ressources ?

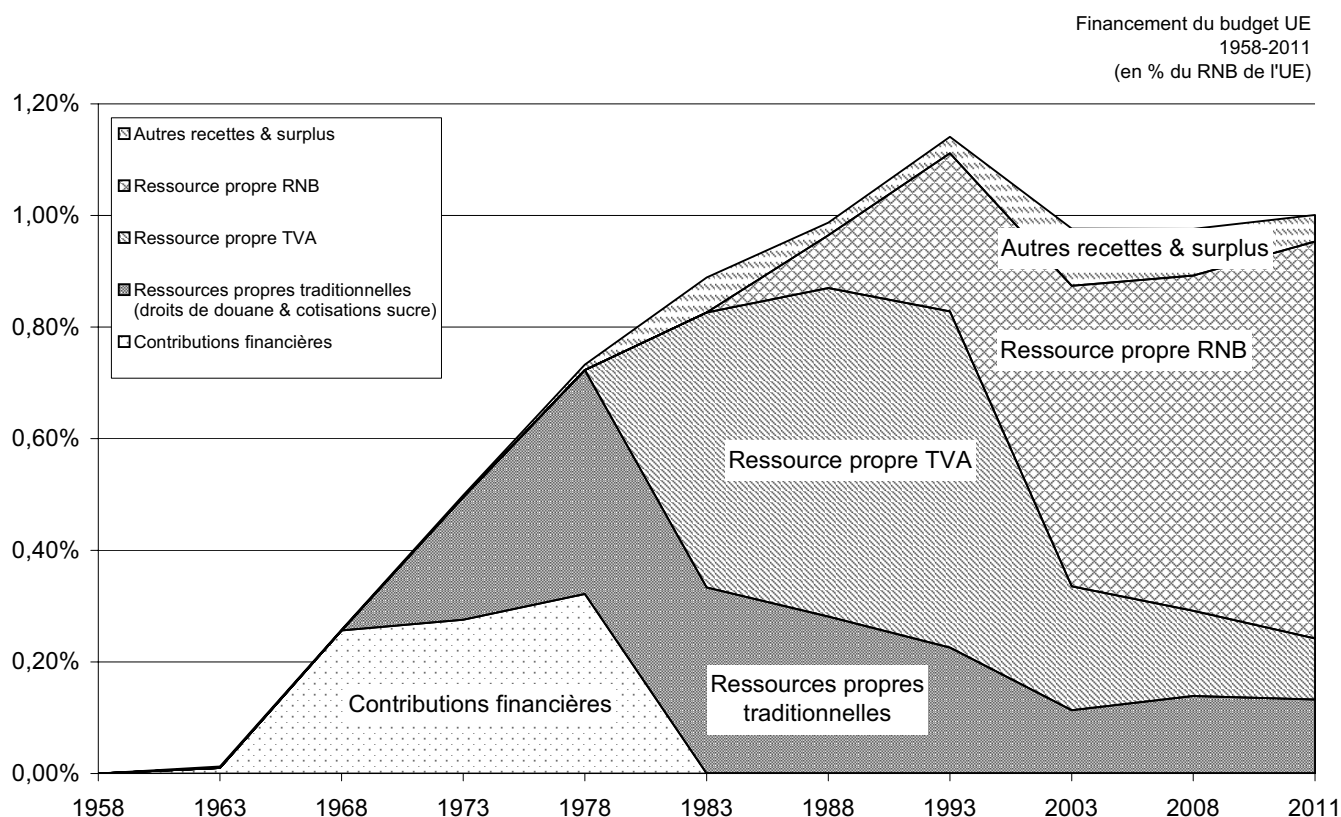
frais de perception sur les ressources propres traditionnelles relevés de 10 à 25 %) et 7 juin 2007 (aménagement à la baisse du rabais britannique, baisse du taux d'appel de la ressource TVA).

¹ Créée en 1970, la ressource TVA a contribué au budget européen qu'à partir de 1979, notamment en raison de la complexité de son calcul faite d'harmonisation suffisamment avancée de la TVA.

² Le revenu national brut (RNB) est la somme des revenus perçus en un an par les agents économiques résidents sur le territoire. Son calcul repose sur la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

³ En 2007, ces plafonds ont été actualisés respectivement à 1,23 % et 1,29 %.

Structure du financement de l'UE - 1958 / 2011



Source : Commission européenne

La part des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose¹) est toujours plus marginale (moins de 14 % des recettes²). La ressource TVA baisse aussi continument³. Elle est passée de 57 % des ressources propres en 1984 à 11 % en 2011. Par voie de conséquence, **la part de la ressource dite RNB n'a cessé d'augmenter**. Elle représente désormais près de 75 % du financement total du budget, soit environ 95 milliards d'euros.

Si on ajoute à cela que la ressource TVA est devenue en pratique l'équivalent d'une ressource RNB, **les ressources issues d'une contribution des**

¹ La pérennité des cotisations sucre et isoglucose est mise en cause par la réforme de la PAC qui devrait supprimer les quotas dans la filière.

² En raison de la libéralisation du commerce mondiale et de l'augmentation des frais de perception sur les droits de douane de 10 à 25 % en 2001. Ces frais de perception sont retenus à la source par les Etats.

³ En raison de la baisse régulière du taux d'appel depuis vingt ans (1 % en 1999) et de l'écrêtement de l'assiette à 50 % du RNB de chaque Etat.

budgets des Etats membres représentent près de 86 %. En effet, la ressource TVA est une contribution détachée des flux physiques de la TVA.

Recettes du budget de l'UE, 1970-2012 (en % du RNB)

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

Ventilation par type de recettes

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

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

2. Le dévoiement de l'esprit des traités

Dans les faits, sinon en droit, la situation en 2012 s'apparente à celle qui prévalait avant 1970.

L'esprit des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres s'éloigne.

Alain Lamassoure, président de la commission du budget du Parlement européen, considère que la crise budgétaire de l'Union qui couve depuis dix ans tient au fait que « *le budget européen est prisonnier des budgets nationaux* ». La Commission européenne plaide régulièrement pour un retour au principe d'autonomie, afin que les priorités européennes ne soient pas esclaves des contraintes budgétaires nationales, que celles-ci soient conjoncturelles ou structurelles.

Les Etats les plus réticents à doter l'Union de véritables ressources propres invoquent le respect de la souveraineté des Etats et le refus de donner à l'Union son autonomie fiscale. Ces arguments ne sont pas fondés. En effet, le traité dispose clairement que l'Union doit être financé intégralement par des ressources propres et qu'il est possible d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante (article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Si transfert de souveraineté il y a, en tout état de cause les Etats membres y ont chacun consenti. En outre, les décisions relatives aux ressources propres sont du quasi-droit primaire, puisque comme les traités elles sont adoptées à l'unanimité du Conseil et après ratification par chacun des Etats membres. Le consentement à l'impôt des parlements nationaux est sauvegardé. L'autonomie fiscale de l'Union signifierait en réalité que le Conseil et le Parlement européen puissent ensemble créer de nouvelles ressources propres. Or, les traités ne le permettent pas.

En dépit de ces garanties, toutes les tentatives d'augmenter la part des véritables ressources propres sont entachés du procès d'atteinte à la souveraineté fiscale des Etats.

Par ailleurs, derrière ce débat ressources propres contre contributions des Etats membres, on retrouve le débat entre deux conceptions de la fiscalité. Les impôts doivent-ils d'abord et seulement assurer un financement sûr des dépenses auquel cas des contributions nationales garantissent l'équilibre du budget européen de manière relativement neutre d'un point de vue économique. Ou bien les impôts sont-ils partie intégrante de la politique économique et doivent dans ce cas orienter les comportements des acteurs. Cette seconde conception se retrouve chez ceux, notamment le Parlement européen, qui critiquent l'absence de lien entre les ressources propres actuelles et les politiques communes de l'Union. Seules les ressources propres traditionnelles (tarif douanier...) ont encore un lien avec les politiques de l'Union, mais leur part est de plus en plus marginale. Votre rapporteur estime que cette seconde conception est la seule compatible avec un projet ambitieux et cohérent pour l'Europe.

B. LE POINT DE FIXATION DES SOLDES NETS

Sans en être l'unique cause, l'incapacité à doter l'Union de véritables ressources propres a attisé le débat venimeux sur le « juste retour » ou autrement dit les soldes nets¹. En effet, plus les contributions des Etats membres sont importantes, plus il est tentant, surtout en période de disette budgétaire, d'assimiler ces flux sortants à des dépenses et non à une autre façon d'utiliser la richesse nationale. L'effet d'affichage est destructeur et transforme les débats sur le financement de l'Union européenne en une discussion de boutiquiers.

¹ *Le solde net est la différence entre les contributions d'un Etat membre au budget de l'Union et les dépenses de ce budget bénéficiant directement à cet Etat membre.*

1. Les rabais et corrections : un abîme de complexité qui fait florès

Les rabais et corrections, à commencer par le rabais britannique qui a introduit le ver dans le fruit, gangrènent tout le dispositif. Il n'existe pas une correction, mais une multitude. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer le nombre de lignes que ces dispositions occupent dans la décision « ressources propres » de 2007, qui avait pourtant un peu simplifié le système par rapport à la précédente décision de 2000. Les trois-quarts de la décision en traitent ! Aucune ressource propre n'est épargnée : frais de perception exagéré sur les ressources propres traditionnelles¹, taux minoré sur la ressource TVA², réduction forfaitaire sur la ressource RNB³, réduction de la contribution de certains Etats au paiement du rabais britannique⁴...

En effet, le rabais ou « chèque » britannique s'est sans cesse complexifié et a fait tache d'huile⁵. De plus en plus d'États membres contributeurs nets ont obtenu des compensations au nom du « juste retour ». La France, l'Italie et le Danemark sont désormais les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas de différents rabais et corrections. Ces taux allégés et réductions forfaitaires apparaissent comme la contrepartie d'une structure de dépenses jugée défavorable aux grands pays contributeurs nets. Ils ont également servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique décidée en 2007.

L'abandon des différentes corrections faciliterait la mise à plat du système des recettes mais aussi de la structure des dépenses du budget communautaire, dans la mesure où les deux aspects sont interdépendants dans les questions de solde net. C'est particulièrement le cas pour le rabais britannique qui a pour effet pervers de ne pas inciter cet Etat membre à utiliser plus de crédits européens. En effet, par un jeu de vase communicant, le chèque britannique décroît lorsque les fonds

¹ 25 %. Ces frais de perception surestimés bénéficient en particulier aux Etats par lesquels transitent beaucoup d'importations comme les Pays-Bas et la Belgique.

² Le taux d'appel TVA est normalement de 0,30 %. Un **régime dérogatoire** est toutefois prévu, pour la période 2007-2013, en faveur des États membres fortement contributeurs nets. Bénéficient ainsi de **taux d'appel allégés** l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %). Le gain net sur la période représente 200 millions d'euros pour l'Autriche, 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède ; le « manque à gagner » pour le budget communautaire est compensé, à due concurrence, par l'accroissement de la ressource RNB.

³ Les Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et la Suède (150 millions d'euros par an).

⁴ La répartition de la charge financière de la correction britannique est assumée par les autres Etats membres. Toutefois, cette répartition est ajustée de façon à limiter la contribution financière de certains pays contributeurs nets. C'est ainsi que l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède ne paient qu'un quart de leur contribution théorique fondée sur leur part relative dans le RNB communautaire ; les autres Etats membres prennent à leur charge, au prorata de leur RNB, le financement du reste de la correction britannique

⁵ Pour le détail et l'historique des mécanismes de correction voir le rapport d'information n° 603 (2010-2011) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des affaires européennes - « Le rabais britannique est-il encore justifié ? ».

communautaires qu'il consomme augmentent. Ce mécanisme nourrit sa propre pérennisation.

2. Une mécanique destructrice à laquelle il est difficile d'échapper

Le débat sur le « juste retour » contamine l'ensemble des problématiques budgétaires européennes.

Les programmes communautaires sont de plus en plus élaborés de façon à flécher les dépenses vers les Etats membres selon des clefs officielles ou officieuses de répartition. Le solde net est devenu un point de fixation qui érode le principe communautaire de solidarité et réduit le projet européen à un jeu comptable de caisse. La méthode qui consisterait à concevoir les programmes en fonction de la plus-value globale pour l'Union n'est pas privilégiée. Le projet de cadre financier pluriannuel 2014-2020 est décortiqué par les chancelleries afin d'estimer le taux de retour, ligne par ligne.

Les analyses de la Commission européenne pour combattre cet angle d'analyse ne parviennent pas à convaincre malgré leur réitération depuis plus de dix ans. Déjà en 1997, on pouvait lire sous la plume de la Commission que *« l'examen des seuls flux budgétaires ne permet pas de dresser une liste exhaustive de tous les avantages qui découlent de l'adhésion à l'Union européenne. Celle-ci procure des avantages et impose des obligations qui sont à la fois d'ordre financier et non financier ; elle a aussi une dimension non budgétaire dont l'importance éclipsé l'aspect budgétaire. Ainsi, le profit retiré de la réalisation d'objectifs communs, tels que la libéralisation des échanges et l'intégration économique européenne, ne saurait s'apprécier en se référant uniquement aux flux budgétaires. De plus, les moyens provenant du budget de l'Union européenne bénéficient toujours, non seulement aux destinataires de ces fonds, mais aussi aux autres Etats membres par le biais d'un reflux de capitaux. Les politiques structurelles et les actions extérieures, dans le cadre desquelles la mise en œuvre des projets donne souvent lieu à des achats de biens et de services dans d'autres Etats membres, en sont des exemples caractéristiques »*¹. Tout était dit. Le concept de « valeur ajoutée du budget de l'Union » qui est développé depuis quelques temps n'est qu'une variation sur le même thème².

Le propos n'est pas de condamner le souci des Etats membres de ne pas contribuer excessivement au budget de l'Union. L'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas ont toujours été parmi les premiers contributeurs nets que ce soit en valeur absolue ou par habitant. L'Italie l'est aussi de plus en plus sans rien dire ou réclamer

¹ *Etude de la Commission européenne d'octobre 1997 intitulée « Contributions budgétaires, dépenses de l'Union européenne, soldes budgétaires et prospérité relative des Etats ».*

² *Pour une analyse plus détaillée de la notion de solde net et de ses limites, voir l'étude réalisée sur ce thème par J. Le Cacheux pour le compte du groupement « Notre Europe » : « Budget Européen, le poison du juste retour » (décembre 2005).*

d'ailleurs. Son solde net est proche de celui de l'Allemagne ou de la France, alors que sa prospérité relative est sensiblement plus faible. Mais il faut condamner les proportions prises par ce débat et les solutions très complexes qui ont été trouvées.

En arrivera-t-on par exemple à apprécier le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) proposé par la Commission européenne pour développer les infrastructures de transport et d'énergie de dimension transeuropéenne (56 milliards en euros courants sur la période 2014-2020) sous l'angle du taux de retour pour chaque Etat membre ? Ce serait contraire au bon sens et au progrès d'une bonne intégration de l'Europe.

Toutefois, sortir de cette mécanique ne sera pas chose aisée.

Un préalable serait de se mettre d'accord sur le calcul du solde net. Or, trois méthodes de calcul sont traditionnellement retenues. Elles révèlent l'absence de consensus entre les États membres et au sein des institutions européennes, notamment concernant le traitement des ressources propres traditionnelles et la nature des dépenses à répartir :

- selon la méthode dite comptable, le solde net est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un État membre à l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet État membre, y compris les dépenses administratives. Cette méthode surestime le montant des soldes nets négatifs et minore celui des soldes nets positifs, puisqu'elle prend en compte toutes les dépenses y compris celle qui ne sont effectués sur le sol d'aucun Etat membre (action extérieure, dépenses de préadhésion...). Elle rend toutefois compte de la réalité des décaissements et encaissements pour les budgets nationaux. Un autre biais résulte de l'inclusion des ressources propres traditionnelles qui aboutit à surestimer les contributions des Etats dotés d'importantes installations portuaires (effet « Rotterdam-Anvers »)

- selon la méthode dite « du rabais britannique », celle employée pour la détermination du solde net britannique auquel s'applique le rabais payé par les autres Etats membres, le solde net est calculé sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles (RPT) versées au budget communautaire, qui sont des recettes de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives. Les versements au titre des RPT sont implicitement réaffectés aux Etats membres proportionnellement à leurs paiements au titre des ressources TVA et RNB, ce qui permet d'éviter de surestimer les soldes nets négatifs des Etats bénéficiant de l'effet « Rotterdam-Anvers ». Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties. Cette méthode est certainement la plus cohérente économiquement et la plus consensuelle parmi les États membres. C'est la seule juridiquement reconnue.

- selon la méthode dite « de la Commission », le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la méthode précédente mais en excluant les

dépenses administratives ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire.

Chaque Etat membre a tendance à privilégier la méthode qui lui est la plus favorable. S'y ajoutent des présentations différentes en valeur absolue, en pourcentage du RNB, en euros pas habitant...

Ces discordances rendent particulièrement délicate la solution qui consisterait à élaborer un mécanisme généralisé de correction. A partir d'un certain seuil (par exemple, un solde net supérieur à 0,3 % du RNB d'un Etat), une correction serait appliquée de manière à ce que le solde net n'excède pas ce seuil.

En 2005, la Commission européenne avait proposé un mécanisme de ce genre. Il avait été rapidement balayé, ne satisfaisant personne en définitive et étant complexe à définir (qui paie la correction ? les autres contributeurs nets ? tous les Etats membres ? comment calculer le solde ?)

Votre rapporteur n'est pas plus convaincu par cette solution. Elle revient à institutionnaliser la logique du « juste retour » et, indirectement, à geler le système de ressources propres en vigueur qui encourage cette logique. **Ce n'est qu'en créant plusieurs nouvelles ressources propres que le raisonnement du « juste retour » sera moins prégnant et que les rabais et corrections pourront être supprimés.**

3. Un bilan avantages-inconvénients de moins en moins favorable

Ce tableau du financement de l'Union européenne fait apparaître que son bilan avantages-inconvénients est de moins en moins favorable.

Exacerbation des égoïsmes nationaux, frein à la conception de politiques prenant en compte réellement l'intérêt européen, dépendance du budget européen aux situations budgétaires nationales, absence de marges de manœuvre en cours d'exécution du cadre financier, non respect des principes de transparence et d'intelligibilité de la loi... La liste des défauts est longue.

En outre, ce système déséquilibré pose toujours plus la question du respect des principes démocratiques. D'une part, les institutions de l'Union votent chaque année des dépenses, mais pas les recettes. D'autre part, les parlements nationaux concèdent ou votent des contributions RNB de plus en plus importantes, mais sans exercer aucun contrôle sur les dépenses qui en sont le fait générateur. A cet égard, on relèvera que la procédure budgétaire française a sa part de responsabilité en ne traitant pas les vraies ressources propres de l'Union comme telles. Jusqu'en 2010, les ressources propres traditionnelles figuraient encore dans le calcul du prélèvement sur recette voté chaque année. La ressource TVA est toujours intégrée dans le calcul.

Le renforcement de la coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire dans la zone euro risque de tendre encore plus la relation entre budgets nationaux et budget communautaire.

Quels sont les avantages qui justifieraient une prolongation du système ?

En réalité, il semble qu'il n'y en ait qu'un seul, celui de la garantie de l'équilibre du budget européen, la contribution RNB venant combler un éventuel écart entre prévision de dépenses et prévision de recette. Mais il restera toujours une part alimentée par les cotisations RNB qui pourvoira à cet équilibre.

Un autre argument, fréquemment soulevé, est celui de la prévisibilité du système pour les Etats membres. Toutefois, une analyse de la contribution RNB de la France ces dernières années montre au contraire des écarts sensibles et erratiques entre le montant estimé du prélèvement sur recette en loi de finances initiale et celui en exécution¹.

Pour éviter le point de rupture, une remise à plat du système des ressources propres est impérative.

¹ Voir le rapport général n° 107 (2011-2012) de MM. Marc Massion et Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2012 (tome II fascicule 2 : Affaires européennes).

II. UN PROJET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE QUI FAIT BOUGER LES LIGNES

La Commission européenne a publié en deux étapes ses propositions en matière de financement du budget de l'Union. Le 29 juin 2011, en même temps que ses propositions pour le volet « dépenses » du cadre financier pluriannuel 2014-2020, elle présentait une proposition de décision « ressources propres »¹ et une proposition de règlement sur les mesures d'exécution de la décision « ressources propres »². Le 9 novembre 2011, elle rectifiait, pour les préciser, ces deux textes.

A. UNE RÉFORME COMPLÈTE DU SYSTÈME

La Commission européenne juge que le temps est venu « *d'envisager autrement le financement de l'Union* ». C'est une réforme d'ampleur qu'elle propose, et non un simple ajustement. Il s'agit d'inverser plusieurs tendances longues, à savoir la complexification, la multiplication des corrections et la hausse continue de la ressource RNB dans le budget total.

Trois principaux arguments sont avancés.

1) La création de nouvelles ressources propres en remplacement partiel de la ressource RNB rendrait aux Etats membres une marge de manœuvre accrue pour la gestion de leurs ressources nationales limitées en ces temps de discipline budgétaire extrême.

2) Ces nouvelles ressources soutiendraient la réalisation de grands objectifs politiques européens. Elles seraient une part de la réponse européenne aux grands défis de notre époque.

3) La mobilité de certaines assiettes fiscales rend illusoire la création de certaines taxes à un niveau national, alors même qu'elles sont nécessaires pour influencer le comportement des acteurs économiques. Il convient dès lors de les créer au niveau de l'Union.

En conséquence, la proposition de décision « ressources propres », complétée par une proposition de règlement portant mesures d'exécution, prévoit plusieurs modifications audacieuses, mais nécessaires.

¹ COM (2011) 510 devenu COM (2011) 739 après la rectification de novembre.

² COM (2011) 511 devenu COM (2011) 740 après la rectification de novembre.

1. Régénérer la ressource TVA pour en faire une vraie ressource propre

La Commission propose **la suppression de la ressource dite TVA** en vigueur. Cette proposition répond d'abord à un objectif de simplification. Cette ressource est complexe à calculer, même si la décision « ressources propres » de 2007 l'avait déjà simplifié. Elle nécessite d'accomplir de nombreuses formalités administratives pour parvenir à une assiette harmonisée de TVA purement théorique. Surtout, son produit n'a cessé de diminuer depuis 25 ans et elle s'apparente de plus en plus à la ressource RNB comme on l'a déjà vu. C'est une ressource propre artificielle qui n'a pas de lien direct avec le produit de la TVA. Toujours pour des raisons de simplicité, sa suppression se ferait en une fois au 31 décembre 2013.

Sa suppression présente aussi l'avantage de rendre caduque la correction britannique telle qu'elle est calculée aujourd'hui, puisque celle-ci se fonde sur la part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA totale.

La Commission européenne propose d'y substituer une **nouvelle ressource propre TVA**.

A la différence de la ressource TVA actuelle, il ne s'agirait pas d'une contribution des Etats membres ayant pour base de calcul l'assiette TVA. La proposition de la Commission ne consiste pas non plus à créer une TVA européenne additionnelle sur les TVA nationales.

Il s'agirait d'un prélèvement à un pourcentage fixe sur une partie des recettes de TVA perçue par les Etats membres. En vertu de la proposition de décision, ce taux ne pourrait excéder 2 %. La proposition de règlement d'exécution fixerait quant à elle ce taux à 1 %.

Ce taux de 1 % ne s'appliquerait qu'aux recettes tirées de la TVA sur les seuls biens et les services soumis au taux normal de TVA dans les vingt-sept Etats membres. Les recettes tirées de produits soumis à des taux réduits de TVA, ne seraient que dans un seul Etat membre sur vingt-sept, seraient exclus de l'assiette.

Selon les estimations de la Commission européenne, les recettes avec un taux de 1 % seraient comprises entre 20,9 milliards d'euros et 50,4 milliards d'euros (données de 2009). Ces estimations dépendent du degré d'harmonisation des règles applicables dans l'UE en matière de TVA, autrement dit du nombre de biens et services soumis au taux normal de TVA dans les vingt-sept Etats membres. La première estimation suppose l'absence de toute harmonisation supplémentaire des assiettes TVA et du champ d'application du taux normal. La seconde estimation s'appuie sur l'hypothèse d'une harmonisation complète, toutes les transactions étant soumises au taux normal.

Pour 2020, la Commission européenne en attend un produit de 29 milliards d'euros, soit 18 % du total des ressources propres, faisant le pari de progrès modérés de l'harmonisation. Il n'est pas irréaliste compte tenu de la situation budgétaire qui pousse les Etats à augmenter les taux de TVA.

Votre rapporteur est favorable à cette nouvelle ressource TVA qui recrée un lien direct avec la TVA réellement perçue par les Etats. La TVA est la première taxe à avoir été l'objet d'une harmonisation européenne dans le cadre de la construction du marché intérieur. Il y a donc une véritable légitimité à s'appuyer sur la TVA pour financer l'Union. Par ailleurs, cette nouvelle ressource propre établirait un lien étroit entre les politiques de l'Union en matière de TVA et les politiques budgétaires de l'Union. Les recettes augmenteraient quand les Etats membres décideraient d'élargir les assiettes de leurs TVA nationales et de restreindre le champ d'application des taux zéro ou réduits, ou quand de nouvelles règles européennes en matière de TVA imposeraient de telles dispositions. A cet égard, le récent Livre vert sur l'avenir de la TVA de décembre 2010 annonce une nouvelle phase d'harmonisation. La création de cette ressource propre aura un effet cliquet qui rendra plus difficile le passage d'un bien ou service du taux normal à un taux réduit.

2. Créer une taxe sur les transactions financières au profit du budget de l'Union

L'autre nouvelle ressource serait réellement inédite. Elle consisterait en une taxe sur les transactions financières (TTF) à compter du 1^{er} janvier 2018 au plus tard.

Une certaine cacophonie a entouré la présentation de cette initiative, la Commission européenne annonçant qu'une part du produit de cette recette alimenterait le budget de l'Union avant d'avoir publié la proposition de directive créant cette TTF. Les choses sont depuis rentrées dans l'ordre à l'automne.

En effet, la Commission a présenté le 28 septembre 2011 sa proposition de directive établissant un système commun de taxe sur les transactions financières qui précise le mécanisme et l'assiette de la TTF. Ce texte devra être adopté à l'unanimité du Conseil, après consultation du Parlement européen. Afin de circonscrire le risque de délocalisation des transactions financières en dehors de l'Union, l'assiette retenue est très large. Sont visées les transactions brutes avant compensation : transactions sur les marchés réglementés ou de gré à gré, contrats dérivés, actions, marché de capitaux, marché monétaire... 85 % des transactions financières seraient ainsi taxées. La taxe serait due dès lors qu'un établissement partie à la transaction est établi dans un Etat membre (principe de résidence).

Les Etats membres n'auraient plus la possibilité de maintenir ou de créer de taxes sur les transactions financières autres que la TTF (harmonisation complète). Ils garderaient néanmoins la faculté d'appliquer des taux supérieurs aux taux minimaux fixés par la directive. Le projet de la Commission européenne prévoit que les taux ne

pourront pas être inférieurs à 0,01 % pour les transactions sur les contrats dérivés et à 0,1 % pour toutes les autres transactions. Ces taux minimaux ont été arrêtés à un niveau censé limiter, voire écarter, les risques de délocalisation. Les Etats seraient libres de fixer des taux plus élevés. Les recettes s'élèveraient à 57 milliards d'euros par an si la taxe était créée sur l'ensemble du territoire de l'Union. Elle prendrait effet à compter du 1^{er} janvier 2014.

Notre collègue Fabienne Keller a été chargée par la commission des affaires européennes du Sénat d'examiner ce texte. Sa communication le 25 janvier 2012 devant notre commission a présenté plus en détail l'architecture de cette taxe¹.

S'agissant de la nouvelle ressource propre, **deux tiers du produit tiré de l'application des taux minimaux de la TTF** iraient au budget de l'Union. Cette proportion de deux tiers est fixée dans le règlement d'exécution et non dans la décision « ressources propres ».

Il en est attendu un produit d'environ 37 milliards en 2020, soit près de 22,7 % du total des ressources propres. Ces estimations doivent être prises avec beaucoup de précaution, le rendement de la TTF dépendant de nombreuses variables.

En 2020, le financement global de l'Union se composerait donc de 18,9 % de ressources propres traditionnelles², 40,3 % de ressource RNB et 40,8 % de ressources nouvelles (18 % nouvelle ressource TVA et 22,7 % ressource TTF).

3. Une simplification radicale des rabais

La Commission propose de réformer les mécanismes de correction. Elle ne reprend pas l'idée qu'elle avait lancée en 2004 d'un mécanisme généralisé de correction qui mettrait en oeuvre les principes définis lors du sommet de Fontainebleau en juin 1984 (« *Tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* »).

Elle propose un système de montants forfaitaires destiné à remplacer **tous les mécanismes de correction existants** à partir du 1^{er} janvier 2014. Les montants forfaitaires (Allemagne : 2,5 milliards, Pays-Bas : 1,05 milliards, Royaume-Uni : 3,6 milliards contre près de 4 milliards aujourd'hui, Suède : 350 millions) viendraient en réduction brute des contributions RNB annuelles. Ils sont fondés sur des hypothèses actuelles ne tenant pas compte de l'instauration des deux nouvelles ressources propres. Ces montants sont exprimés en prix courants dans la proposition de décision « ressources propres ». Le coût de ces corrections en prix constants

¹ <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120123/europ.html#toc5>

² Contre 14 % aujourd'hui. La réduction des frais de perception captés par les Etats de 25 à 10 % augmentera mécaniquement les ressources pour le budget de l'Union.

baisserait tendanciuellement. En outre, ces Etats participeraient au prorata de leur RNB au financement de leur propre correction (article 5). On notera que, dans le système actuel, la Suède et les Pays-Bas bénéficient déjà d'un mécanisme semblable.

Disparaissent par conséquent le rabais britannique, le rabais sur le rabais ou la modulation des taux de la ressource TVA pour certains pays. De surcroît, les frais de perception sur les ressources propres traditionnelles qui étaient fixés à 25 %, soit à un niveau dépassant le coût réel du recouvrement et constituant une correction déguisée, sont ramenés à 10 %.

Il faut enfin signaler ce qui ne changerait pas. C'est le cas des plafonds de ressources. Les ressources propres traditionnelles demeurent aussi inchangées, à l'exception des frais de perception, ainsi que la ressource RNB. Une interrogation demeure néanmoins sur l'avenir des taxes sur le glucose et l'isoglucose en cas de suppression des quotas sucre.

B. QUELLES SONT LES CHANCES QUE CE PROJET ABOUTISSE ?

1. Un contexte plutôt favorable en dépit de la crise budgétaire des Etats

Dans quel contexte les propositions de la Commission européenne interviennent-elles ?

Les prises de position en faveur d'une vraie refonte du financement de l'Union remontent à la définition de l'actuel cadre financier pluriannuel 2007-2013. Dès septembre 2007, la Commission européenne lança une consultation sur l'avenir du budget de l'Union. Il en est ressorti pour ce qui concerne les ressources propres la nécessité d'une réforme axée sur l'abandon de la ressource TVA et des multiples corrections appliquées aux Etats membres. Le Parlement européen a lui aussi défini très tôt une ligne politique réclamant la simplification du système et de nouvelles ressources propres en substitution des ressources TVA et RNB.

La Commission européenne a précisé sa vision dans sa communication du 19 octobre 2010 sur le réexamen du budget de l'Union. Elle y énumère les critères que devraient satisfaire de nouvelles ressources propres. Selon la Commission, ces ressources devraient « *soutenir et être étroitement liées à la réalisation d'objectifs politiques européens et internationaux importants concernant par exemple le développement, le changement climatique ou les marchés financiers* ». Elles devraient aussi être calculées sur la base d'une assiette harmonisée, être de nature transfrontalière, ne pas exacerber la question des corrections. La Commission termine en énumérant plusieurs propositions de taxe non exhaustives : taxation européenne du secteur financier, recettes tirées de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre, redevance européenne liée au transport aérien,

TVA européenne, taxe européenne sur l'énergie ou impôt européen sur les sociétés. Comme elle le reconnaît, chacune de ces propositions a ses avantages et inconvénients.

C'est dans ce contexte, où les Etats membres demeurent majoritairement silencieux ou réservés, que l'examen du budget de l'Union pour 2011 a accéléré le calendrier. En effet, au cours de l'examen du budget de l'Union pour 2011, le bras de fer entre le Conseil et le Parlement européen a abouti à l'engagement du président de la Commission européenne de présenter avant la fin du mois de juin 2011 des propositions législatives sur de nouvelles ressources propres. On sait donc depuis décembre 2010 que le débat sur les ressources propres sera engagé sur des bases fermes et qu'il sera au centre des discussions sur les futures perspectives financières 2014-2020.

Ce choix de lier les deux débats est cohérent, mais il faut le rappeler, il ne s'impose pas, le système actuel fonctionnant en dépit des critiques. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne continue à disjoindre très clairement la question du financement du budget et la détermination du budget proprement dit. Cette dissociation doit toutefois être nuancée, puisque la décision « ressources propres » de 2007 a été de fait calée sur la cadre financier 2007-2013. Certains rabais et corrections ne sont prévus que pour cette période. Plusieurs de nos partenaires ne peuvent donc pas refuser la négociation d'une nouvelle décision, en particulier les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Le Parlement européen s'est mis en ordre de marche pour peser sur ce débat, dans les limites du traité. En juillet 2010, il s'est doté d'une commission spéciale sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une Union européenne durable après 2013. Cette commission a rendu son rapport le 26 mai 2011, un mois avant les propositions de la Commission européenne. Il reprend sa position traditionnelle. On notera que ce rapport suggérait la convocation d'une conférence revêtant la forme d'une convention sur le financement futur de l'Union, à laquelle participeraient les membres du Parlement européen et des parlements nationaux. Cette proposition originale s'est concrétisée les 20 et 21 octobre dernier¹.

Du côté de la procédure, le traité de Lisbonne n'a pas bouleversé les règles. L'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose toujours que la décision sur les ressources propres est adoptée par le Conseil, à l'unanimité et après simple consultation du Parlement européen. La décision n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles. La décision « ressources propres » est adoptée selon des modalités proches de celles des traités. Ce sont les Etats membres qui gardent la main. Le Parlement français aura à examiner le moment venu un projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil.

¹ Voir en annexe le compte-rendu de cette réunion par notre collègue Bernadette Bourzai.

Toutefois, le traité de Lisbonne a apporté quelques changements. Le quatrième alinéa de l'article 311 précité dispose en effet que la décision « ressources propres » peut prévoir l'adoption de règlements fixant les mesures d'exécution du système des ressources propres. Ces règlements seraient adoptés par le Conseil **statuant à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen**. 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.

2. Un projet séduisant

Incontestablement, c'est un projet ambitieux, cohérent et équilibré. Comme l'a confié M. Hervé Jouanjan, directeur général du budget à la Commission européenne, à votre rapporteur, la réforme proposée par la Commission européenne a déjà franchi une étape de plus que la précédente tentative de réforme d'ensemble. En 2005, la Commission avait aussi présenté un projet relativement ambitieux qui avait été quasi-immédiatement écarté au profit d'ajustements. Cette fois-ci, la réforme est discutée.

La ressource RNB garderait un rôle essentiel (40 % du total) et continuerait de garantir l'équilibre du budget. Le calcul de son montant exact serait moins prévisible, le rendement des nouvelles ressources propres étant incertain. Mais, comme on l'a constaté, la prévisibilité de la ressource RNB est déjà très relative. Quand bien même l'amplitude des variations augmenterait, la baisse globale du montant de la contribution RNB de chacun des Etats suffirait à les en consoler.

La nouvelle ressource TVA est simplifiée, bien que les discussions au sein du Conseil semblent indiquer que les choses ne sont pas si simples précisément ! Ce qui est sûr, c'est que la ressource TVA ne serait plus théorique et serait directement liée aux recettes TVA.

Toutefois, elle peut poser un problème d'équité, la perception de la TVA n'étant pas aussi efficace dans tous les Etats membres. Une opposition nord-sud peut réapparaître. Ces questions sont d'ailleurs au cœur du Livre vert sur l'avenir de la TVA présenté par la Commission européenne en décembre 2010. D'après de premières estimations du ministère du budget, le produit de cette ressource pour sa part française serait de fait à peu près identique à celui de l'actuelle ressource TVA. Mais l'enjeu est moins financier que politique. Il s'agit de rendre à la ressource TVA sa lisibilité et sa légitimité.

La taxe sur les transactions financières est l'innovation la plus spectaculaire. La Commission européenne ne considère plus qu'une telle taxe doive être déployée au niveau mondial. C'est une évolution décisive. Elle prend le risque

d'une délocalisation partielle des activités de négociation mobiles. Surtout le contexte n'a jamais été aussi favorable, ce qui ne veut pas dire que cela sera suffisant...

Le choix de ces deux ressources propres n'est pas le fruit du hasard. Plutôt que de s'épuiser à mettre d'accord les Etats membres sur l'harmonisation d'un impôt existant (impôt sur les sociétés, taxe sur l'énergie...), elle fait le choix de partir de zéro en créant une taxe inédite – la TTF – et de s'appuyer sur une ressource existante – la ressource TVA.

Un autre point de satisfaction est la simplification des rabais et corrections. Certes, la position française officielle est la suppression de toutes corrections. Mais les propositions de la Commission européenne seraient déjà une avancée forte. Et il n'est pas certain qu'au-delà des protestations rituelles du Royaume-Uni, ces propositions soient si inacceptables pour cet Etat membre. 3,6 milliards d'euros garantis pour la période 2014-2020 peuvent sembler faibles en regard du montant du chèque britannique ces dernières années (entre 5 et 6,8 milliards d'euros de 2001 à 2008). Mais depuis 2009, année d'entrée en vigueur de la réforme du chèque britannique issue de la décision « ressources propres » de 2007, son montant tourne autour de 3,8 milliards d'euros¹ seulement. En outre, la solution de corrections forfaitaires non réévaluées de l'inflation est une manière de préparer les esprits à leur extinction progressive. On ajoutera que la non réévaluation des corrections en fonction de l'inflation se justifie par le fait que la part de la contribution RNB diminue et que les deux nouvelles ressources propres rendent le calcul du solde net plus incertain.

3. Un projet suffisant ?

Ce tableau plutôt favorable ne doit pas masquer les obstacles à surmonter et certaines faiblesses des propositions de la Commission. Il convient de souligner que de nombreuses incertitudes demeurent sur les propositions exactes de la Commission européenne, même si les rectifications datées du 9 novembre 2011 au projet initial ont clarifié plusieurs points. Sont encore attendus des estimations et des simulations, notamment sur le calcul de la ressource TVA. Les positions des Etats membres devraient s'affirmer véritablement au cours de ce semestre, au fur et à mesure que les propositions de la Commission européenne auront été assimilées.

Outre le nouveau mécanisme de correction dont le sort est très difficile à prévoir car lié à l'équilibre de l'accord final sur le cadre financier pluriannuel, deux points pourraient accrocher plus particulièrement.

¹ Les montants exacts de la correction britannique pour ces années sont encore provisoires.

En premier lieu, le choix de ces deux ressources nouvelles n'est pas incontestable, en particulier celui de la TTF. En cas de rejet d'une de ces ressources par les Etats membres, c'est l'équilibre global de la réforme qui s'effondre.

Les incertitudes les plus fortes pèsent sur la TTF.

En effet, la proposition sur la taxe sur les transactions financières fait s'entrechoquer deux débats.

- Faut-il une TTF européenne ?
- La TTF doit-elle alimenter le budget de l'Union ?

Chacun de ces débats est assez délicat pour justifier à lui seul une levée de bouclier au sein du Conseil et de certains parlements nationaux. La Commission a pris des risques. Or, la Suède et le Royaume-Uni semblent plus résolus que jamais à rejeter une telle taxe, le premier conservant un mauvais souvenir de son expérience nationale au début des années 90 et le second défendant la compétitivité de la place de Londres. L'unanimité étant requise, les chances que la TTF soit créée dans les 27 Etats membres sont infimes. Et si comme certains commencent à le dire, la TTF était créée seulement au sein de la zone euro, voire de quelques Etats membres, on voit mal comment le produit de cette taxe pourrait abonder le budget de l'Union.

Au surplus, le Royaume-Uni étant le principal centre financier, cet Etat membre pourrait aussi arguer qu'à l'image des prélèvements douaniers ou de la TVA dans les années 70, le secteur financier est surreprésenté dans son économie. La question du « juste retour » pourrait encore se poser, même si on peut lui répondre que les transactions financières sont le fait d'établissements installés dans l'ensemble de l'Union.

Dernier point sur la TTF. La Commission justifie la mise en place de cette taxe au niveau européen par le souci d'éviter les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur. De même, elle propose un taux très bas pour contenir les délocalisations. Dans ces conditions, on ne comprend pas pourquoi les Etats auraient la faculté d'adopter des taux plus élevés que le taux minimal. Cela semble contradictoire avec les objectifs affichés.

La seconde difficulté est relative à la démarcation entre ce qui relève de la proposition de décision « ressources propres » (unanimité du Conseil, approbation selon les règles constitutionnelles de chaque Etat, consultation du Parlement européen) et la proposition de règlement portant mesures d'exécution (majorité qualifiée du Conseil, approbation du Parlement européen). Plusieurs Etats membres ont déjà fait savoir à la Commission européenne que des dispositions substantielles - en particulier le taux effectif de la ressource TVA et la part du produit de la TTF devant abonder le budget de l'Union¹ - ne pouvait pas figurer dans le règlement

¹ La décision « ressources propres » fixe seulement la part maximale de la nouvelle ressource TVA qui pourrait abonder le budget de l'Union, ainsi que la part maximale de la TTF.

portant mesures d'exécution. Cela constituerait une atteinte à la souveraineté des Etats et excèderait les dispositions des traités.

Votre rapporteur est favorable à cette répartition entre décision et règlement d'exécution. Elle offre une souplesse indispensable si, en cours de programmation, il fallait revoir à la hausse le produit des ressources propres. Dès lors que la décision « ressources propres » enferme le taux effectif dans un tunnel étroit, la souveraineté n'est pas atteinte. Il en serait différemment si le règlement d'exécution pouvait modifier le taux dans des proportions très importantes. Par ailleurs, au regard du débat sur la souveraineté des Etats, on rappellera qu'entre 1975 et 1987, le taux plafond de la contribution TVA était fixé dans la décision « ressources propres » et son taux effectif était arrêté à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Ce n'est que depuis 1988 que les deux taux figurent dans la décision « ressources propres ».

III. TRACER DES PERSPECTIVES À MOYEN ET LONG TERME

Les propositions de la Commission européenne doivent être saluées. Elles sont ambitieuses et placent les Etats face à leur responsabilité. Les maux sont parfaitement connus, les remèdes crédibles.

Toutefois, faut-il s'arrêter là et retenir pour seul horizon de nos réflexions les propositions de la Commission européenne ? Certainement pas. D'une part, parce qu'il est sûr qu'elles ne sortiront pas indemne des négociations en cours. D'autre part, parce qu'aussi ambitieuses soient elles, elles demeurent en deçà de ce dont l'Union européenne a besoin pour acquérir une véritable capacité d'action.

A. RÉFLÉCHIR À D'AUTRES RESSOURCES PROPRES

La Commission européenne a fait le choix de ne retenir que deux nouvelles ressources propres : une ressource TVA et une part de la future taxe sur les transactions financières. Comme l'a expliqué M. Hervé Jouanjean, directeur général du budget à la Commission européenne, cette solution a été obtenue par un jeu d'élimination. Les autres idées de ressources propres régulièrement évoquées ont été abandonnées pour des raisons mêlant des objections économiques, techniques et d'opportunité :

- **la taxe sur le secteur aérien** en raison du coût que ce secteur, déjà fragilisé, va devoir supporter à la suite de l'extension du système de quotas d'émission de gaz à effet de serre. C'est un des secteurs les plus taxés de manière générale ;

- les recettes de la mise aux **enchères de ces quotas d'émission**, afin de ne pas déstabiliser un système déjà très complexe à mettre en œuvre et de la charge inégale qui pèserait sur certains pays. La Pologne et l'Allemagne concentrent une part importante de ces quotas en raison du poids de l'industrie et de la production d'électricité à partir d'énergie fossile ;

- un impôt européen sur les sociétés en raison de sa complexité (la définition d'une assiette commune en particulier). La proposition de directive qui est sur la table depuis près d'un an avance lentement.

- une taxe sur les activités financières qui se prêterait mieux à une mise en œuvre au niveau national (ce que de nombreux Etats ont déjà fait, notamment la France en loi de finances pour 2011).

Cette stratégie fait courir le risque de se retrouver dans la même situation qu'aujourd'hui en cas d'échec de la discussion. Les choix de la Commission sont trop restreints et placent les Etats membres dans la position délicate du tout ou rien.

Soit ils acceptent d'abonder le budget de l'Union avec une TTF européenne, soit ils admettent le statu quo avec une part des contributions nationales proches de 80 %.

Ce risque doit conduire à ne pas écarter d'autres pistes. Rien n'interdit que le budget de l'Union soit alimenté par une diversité de ressources propres. **Certaines pistes comme l'utilisation d'une partie du produit des enchères des quotas de CO2, les accises sur le tabac ou l'alcool ou une taxe sur l'énergie ont été écartées trop rapidement.**

1. Une taxe européenne sur le tabac et l'alcool

La fiscalité sur le tabac fait déjà l'objet d'une harmonisation avancée dans l'Union européenne. La directive du Conseil 2011/64/UE du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés codifie l'ensemble des directives en vigueur dans ce domaine, en particulier la directive du Conseil 2010/12/UE. Ce dernier texte prévoit notamment une augmentation progressive, jusqu'en 2014 ou 2018 selon les pays, des niveaux minimaux communautaires de taxation applicables aux cigarettes et au tabac fine coupe.

Les Etats membres doivent appliquer aux cigarettes un taux spécifique par unité de produit et un taux ad valorem calculé sur la base du prix moyen pondéré de vente au détail. De plus, au niveau des tabacs manufacturés autres que les cigarettes, les Etats membres peuvent choisir entre un taux d'accise ad valorem, un taux spécifique ou un mélange des deux.

Selon les données de la Commission européenne, les accises sur le tabac ont généré en 2010 dans l'Union européenne un produit d'environ 75 milliards d'euros (plus de 10 milliards pour la France). Ces chiffres n'incluent évidemment pas le produit de la TVA.

La simplicité de ces taxes, leur harmonisation de plus en plus avancée, la nécessité de réduire les écarts de taxation entre les Etats membres, ainsi que les enjeux de santé publique plaident en faveur de la création d'une tranche européenne de taxation des tabacs manufacturés¹. Son montant pourrait être arrêté à un niveau correspondant à 10 % du produit actuel de ces taxes. Cela permettrait d'abonder le budget de l'Union européenne d'environ **7,5 milliards d'euros**, si l'on se base sur l'année 2010.

La fiscalité sur l'alcool fait aussi l'objet d'une harmonisation dans l'Union européenne. La directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, définit les catégories d'alcool et de boissons alcooliques soumises à

¹ Cette idée n'est pas entièrement nouvelle. En 1978, la Commission avait proposé une taxe sur l'alcool et le tabac. Elle estimait qu'une simple taxe de 0,15 écus sur chaque paquet de cigarettes permettrait de collecter l'équivalent de 0,3 % du PIB de la CEE.

accises et la méthode de calcul de l'accise. Quatre catégories sont distinguées : la bière, le vin, les produits dits intermédiaires et l'alcool éthylique (boissons spiritueuses). La directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées fixe des taux minimaux.

Les écarts de taxation entre les Etats membres demeurant très variables, la Commission européenne a présenté en 2006 une proposition de directive, afin de réévaluer les taux minimaux des accises¹. Toutefois, elle n'a toujours pas été adoptée.

Bien que la dynamique d'harmonisation et d'augmentation des taux soit moins forte que pour le tabac, les accises sur l'alcool se prêteraient bien elles-aussi à l'introduction d'une part européenne de taxation.

Selon les données de la Commission européenne, les accises sur l'alcool ont rapporté près de 30 milliards d'euros au sein des vingt-sept Etats membres. La création d'une part européenne correspondant à 10 % du produit actuel de ces taxes rapporterait près de 3 milliards d'euros au budget de l'Union.

Au total, ce sont **10 milliards d'euros** qui pourraient ainsi abonder le budget de l'Union. La simplicité de la perception des accises (les droits d'accises sont payés par le destinataire dans le pays de destination), l'harmonisation des assiettes et les objectifs de santé publique plaident en ce sens.

2. Le produit des enchères de quotas de gaz à effet de serre

En application du « paquet énergie-climat », et en particulier de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009², le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) connaîtra de profondes mutations à compter du 1er janvier 2013. La principale innovation consistera en une mise aux enchères des quotas, aujourd'hui principalement alloués à titre gratuit³.

La décision de la Commission européenne du 9 juillet 2010 a fixé à 1.926.876.368 le nombre de quotas pour 2013 dans l'ensemble de l'Union, avec une diminution de ce nombre d'un facteur linéaire de 1,74 % par an. Dès 2013, les entreprises du secteur de la production électrique devront acquérir la totalité de leurs quotas dans le cadre d'enchères. Les autres secteurs industriels verront

¹ COM (2006) 486.

² La directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE).

³ Voir les rapports d'information n° 543 (2008-2009) et n° 300 (2009-2010) de Mme Fabienne Keller, faits au nom de la commission des finances.

progressivement la part des allocations gratuites de quotas diminuer, passant de 80% en 2013 à 30% en 2020. Seuls les secteurs industriels identifiés comme soumis à un risque élevé de fuites de carbone (délocalisation des productions dans des pays non soumis à une contrainte sur le CO₂) pourront continuer à bénéficier d'une allocation gratuite de leurs quotas.

Selon une étude du Centre d'analyse stratégique¹, les enchères de quotas pourraient rapporter 20 milliards d'euros en 2020 dans l'hypothèse d'un prix du permis de 20 euros par tonne de CO₂.

Le produit des enchères de quotas aiguise beaucoup d'appétits. L'article 10 de la directive 2003/87/CE précitée laisse aux Etats membres le soin de déterminer l'usage qui en sera fait. Toutefois, les Etats auront l'obligation de consacrer au moins 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas à des actions tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette contrainte reste assez théorique, car rien n'empêche un Etat de diminuer par ailleurs les crédits qu'il consacre déjà à des actions de ce genre. L'aide au développement est aussi fréquemment citée parmi les utilisations possibles de ces recettes nouvelles.

Votre rapporteur estime pour sa part que le budget de l'Union serait un bénéficiaire légitime de ces enchères. Le marché du carbone est en effet un marché artificiel créé par les vingt sept Etats membres. C'est un instrument intégré de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'Union européenne. Certes, se pose la question de la contribution équitable des Etats membres. Certains Etats reçoivent une part de quotas supérieure à leur poids dans le PIB de l'Union en raison de leur structure économique et de leur bouquet énergétique (l'Allemagne reçoit environ 23 % des quotas, la Pologne 11 %, la France 7%). Une clef de répartition pourrait être définie prenant en compte le PIB et la part dans les émissions de CO₂.

Un autre avantage de cette ressource est que les Etats membres n'en ont pas encore bénéficiés. Il est toujours plus facile d'allouer des ressources dont personne n'a profité que d'en soustraire à quelqu'un. Dans le contexte d'extrême rigueur budgétaire des Etats, il est certain que ces derniers sont avides de ces rentrées exceptionnelles. Mais si l'Union en était le destinataire, cela permettrait aussi de baisser le montant des contributions des Etats membres au budget communautaire. L'équation budgétaire est équivalente pour les Etats membres. Mais dans la seconde hypothèse, la part des ressources propres de l'Union augmente.

Enfin, l'Union devrait légitimement en être le destinataire, car elle devra contribuer au Fonds mondial de lutte contre le changement climatique, créé lors de la conférence de Cancun sur le climat. Ce fonds devrait s'élever à 76 milliards d'euros par an d'ici 2020 pour financer des actions contre le changement climatique des pays en développement.

¹ Note d'analyse n° 252 de novembre 2011 du Centre d'analyse stratégique relative aux financements innovants au service du climat.

Par conséquent, votre rapporteur propose que **la majeure partie du produit des enchères (les Etats membres recevant une part de quotas supérieure à leur poids dans le PIB pourraient en conserver une partie) aille au budget communautaire**. Cela suppose une révision de la directive 2003/87/CE précitée. Sur la base des estimations du Conseil d'analyse stratégique pour 2020, **le budget de l'Union pourrait encaisser au moins dix milliards d'euros en 2020**.

3. Et d'autres pistes encore...

Le cumul des accises sur le tabac et l'alcool et du produit des enchères de quotas de CO2 pourrait atteindre aisément 20 milliards d'euros. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 présenté par la Commission prévoit pour l'année 2020 138 milliards d'euros (prix 2011) de crédits de paiement. **Ces 20 milliards d'euros couvriraient 14,5 % des besoins de financement**.

Si les ressources propres traditionnelles (droits de douanes) avoisinent 18 % des ressources totales de l'Union en 2020¹, la part des ressources propres authentiques serait d'au moins **32 %**.

Dans l'hypothèse où la ressource TVA serait aussi réformée conformément aux propositions de la Commission européenne (18 % des ressources propres en 2020 selon les prévisions de la Commission), **les ressources propres authentiques couvriraient alors la moitié des besoins de financement de l'Union en 2020**.

L'objectif de 60 % de ressources propres authentiques en 2020 serait alors tout près d'être atteint, sans que l'affectation du produit de la TTF européenne soit nécessaire.

Votre rapporteur reste bien sûr extrêmement favorable à la ressource TTF, mais les incertitudes sont aujourd'hui très fortes sur sa création. Des solutions alternatives doivent être envisagées.

Pour des raisons de faisabilité et de rapidité, votre rapporteur met donc en avant les accises sur le tabac et l'alcool et les enchères de quotas.

D'autres pistes, à moyen terme, mériteraient d'être encore explorées : **l'impôt européen sur les sociétés, une taxe européenne sur l'énergie**. De même, **les jeux en ligne**, dont la nature se prête à une harmonisation de la taxation à l'échelle de l'Union européenne, pourraient être aussi soumis à une taxe européenne. On pourrait aussi imaginer une taxe sur le commerce des armes. Enfin, **des taxes plus modernes** reposant sur une économie de flux et non de stock restent à

¹ Ce sont les prévisions de la Commission européenne. Ces ressources représentent aujourd'hui 14 % du budget. La baisse des frais de perception retenus par les Etats augmenterait mécaniquement le produit versé à l'Union.

développer. La TTF en est une d'ailleurs. Plus généralement, l'essor des technologies de l'information ouvre des perspectives.

Au final, on distinguera **trois catégories de ressources propres** :

- celles avancées par la Commission européenne : la TVA et la TTF ;
- les accises sur le tabac et l'alcool et les enchères de quotas qui pourraient être mises en œuvre rapidement dès 2013 ;
- d'autres ressources à approfondir à moyen terme comme les jeux en ligne, le commerce des armes, un impôt européen sur les sociétés (si l'on parvient à une harmonisation de l'assiette), une taxe européenne sur l'énergie...

B. DES RESSOURCES PROPRES NOUVELLES POUR UN BUDGET EUROPÉEN RENFORCÉ AU SERVICE DE LA CROISSANCE

« L'Europe n'est pas vue aujourd'hui par les États membres comme une opportunité mais comme une dépense », comme l'a fait observer à votre rapporteur M. Hervé Jouanjean, directeur général du Budget de la Commission.

Cette vision déformée du budget européen est la conséquence de la part prédominante de la contribution RNB des Etats dans le financement de l'Union. Les Etats membres raisonnent en termes de « juste retour » et de dépense budgétaire. En France, le traitement budgétaire en loi de finances de notre contribution RNB illustre cette dérive qui empêche de percevoir le budget européen comme un outil complémentaire et plus efficace pour le financement de certaines politiques.

1. Se fixer un objectif ambitieux de ressources propres

Pour sortir de cette logique, la première condition est d'augmenter sensiblement la part des ressources propres authentiques. La Commission européenne propose de porter la part des ressources propres (ressources propres traditionnelles, ressource TVA et TTF) à près de 60 % des besoins de financement.

Cet objectif doit être une priorité politique majeure. Il est atteignable dès 2020 sur la base des propositions de la Commission européenne ou par d'autres voies, notamment celle tracée par votre rapporteur. Si la ressource TTF était écartée, ce rejet ne devrait pas conduire à repousser à 2027 l'objectif de 60 %. D'autres solutions devraient être mises sur la table immédiatement. C'est le sens des propositions de votre rapporteur.

En se basant sur les propositions de la Commission européenne pour 2020, sur les 138 milliards d'euros (prix 2011) de crédits de paiement, 40 % de

contribution RNB équivaldraient à 55,2 milliards d'euros. La France contribuant aujourd'hui à hauteur de 16 % environ au budget communautaire, **notre contribution RNB équivaldrait à 8,8 milliards d'euros (prix 2011) à rapprocher du prélèvement sur recette pour 2012 évalué en loi de finances initiale à 18,878 milliards d'euros.**

On mesure dans le contexte budgétaire et financier actuel la marge de manœuvre dont bénéficieraient les budgets nationaux des Etats membres pour réduire leur endettement.

A plus long terme, un objectif de 75 % des ressources propres pourrait être affiché. Cet objectif est théoriquement atteignable dès 2020 sur la base des propositions de la Commission européenne complétées par celles de votre rapporteur. Mais un renversement des équilibres aussi rapide et massif n'est pas impératif, ni forcément souhaitable.

Une contribution RNB réduite à 25 % effacerait quasi-complètement les réflexes de calcul du « juste retour ». Elle permettrait de concevoir les politiques européennes en fonction de leur valeur ajoutée intrinsèque et de les détacher des strictes contingences nationales.

2. Faire de l'Europe le moteur de la croissance

Comme le soulignait notre collègue François Marc dans son rapport d'information n° 738 (2010-2011) sur le cadre financier 2014-2020, fait au nom de la commission des affaires européennes, il n'est pas impossible d'imaginer « dégeler » les moyens financiers à disposition de l'UE en créant enfin de nouvelles ressources propres.

La question du niveau du budget de l'Union - seulement 1 % du RNB à ce jour - souffre d'une mauvaise présentation. La réaction immédiate des États membres consiste, au nom d'un faux souci de cohérence, à réclamer de l'Union des efforts de restriction budgétaire équivalents à ceux des États membres. Ce raisonnement ne tient pas si l'on veut bien être de bonne foi et se souvenir que si les Etats sont confrontés à d'importantes dettes souveraines, l'Europe n'est pas endettée.

a) Briser le tabou du 1% du RNB

Votre rapporteur est conscient que l'air du temps ne va pas dans le sens d'une augmentation sensible du budget communautaire. Les premières discussions sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 ont déjà permis à de nombreux Etats membres d'afficher leur scepticisme, voire leur hostilité, face aux propositions de la Commission européenne.

Pour la période 2007-2013, le cadre financier pluriannuel a plafonné les crédits d'engagement à 864,3 milliards d'euros, soit 1,048 % du RNB de l'UE, et les crédits de paiement à 820,78 milliards d'euros, soit 1 % du RNB. Compte tenu des ajustements techniques survenus depuis, le cadre financier pour la période en cours s'établit désormais comme suit, en prix constants 2004 :

Cadre financier pluriannuel 2007-2013

(en Mio EUR - prix constants 2004)

| CRÉDITS D'ENGAGEMENT | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total 2007-2013 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| 1. Croissance durable | 50 865 | 53 262 | 55 879 | 56 435 | 55 693 | 57 153 | 58 537 | 387 824 |
| 1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi | 8 404 | 9 595 | 12 018 | 12 580 | 11 306 | 12 122 | 12 914 | 78 939 |
| 1b Cohésion pour la croissance et l'emploi | 42 461 | 43 667 | 43 861 | 43 855 | 44 387 | 45 031 | 45 623 | 308 885 |
| 2. Conservation et gestion des ressources naturelles | 51 962 | 54 685 | 51 023 | 53 238 | 52 528 | 51 901 | 51 284 | 366 621 |
| dont: dépenses de marché et paiements directs | 43 120 | 42 697 | 42 279 | 41 864 | 41 453 | 41 047 | 40 645 | 293 105 |
| 3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice | 1 199 | 1 258 | 1 375 | 1 503 | 1 645 | 1 797 | 1 988 | 10 765 |
| 3a Liberté, sécurité et justice | 600 | 690 | 785 | 910 | 1 050 | 1 200 | 1 390 | 6 625 |
| 3b Citoyenneté | 599 | 568 | 590 | 593 | 595 | 597 | 598 | 4 140 |
| 4. L'UE acteur mondial | 6 199 | 6 469 | 6 739 | 7 009 | 7 339 | 7 679 | 8 029 | 49 463 |
| 5. Administration ⁽¹⁾ | 6 633 | 6 818 | 6 816 | 6 999 | 7 255 | 7 400 | 7 610 | 49 531 |
| 6. Compensations | 419 | 191 | 190 | 0 | 0 | 0 | 0 | 800 |
| TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT | 117 277 | 122 683 | 122 022 | 125 184 | 124 460 | 125 930 | 127 448 | 865 004 |
| en pourcentage du RNB | 1,08% | 1,09% | 1,06% | 1,06% | 1,03% | 1,02% | 1,01% | 1,049% |
| TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT | 115 142 | 119 805 | 109 091 | 119 245 | 116 899 | 120 649 | 119 933 | 820 764 |
| en pourcentage du RNB | 1,06% | 1,06% | 0,95% | 1,01% | 0,97% | 0,98% | 0,95% | 1,00% |
| Marge disponible | 0,16% | 0,18% | 0,29% | 0,22% | 0,26% | 0,25% | 0,28% | 0,23% |
| Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB | 1,24% | 1,24% | 1,24% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% | 1,23% |

(1) S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'EUR aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

Source : Commission européenne - COM (2010) 160 final

La Commission européenne propose pour la période 2014-2020 de stabiliser les crédits d'engagement à 1,05 % et les crédits de paiement à 1 % du RNB (en prix constants 2011). Le montant de crédits d'engagement proposé pour les sept ans du cadre financier pluriannuel est de 1 025 milliards d'euros, soit un montant équivalent au résultat de la multiplication par sept des crédits d'engagements prévus pour 2013 (145,65 milliards en prix 2011).

Proposition de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020

(en Mio EUR - prix 2011)

| CRÉDITS D'ENGAGEMENT | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total 2014-2020 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| 1. Croissance intelligente et inclusive | 64 696 | 66 580 | 68 133 | 69 956 | 71 596 | 73 768 | 76 179 | 490 908 |
| dont: cohésion sociale, économique et territoriale | 50 468 | 51 543 | 52 542 | 53 609 | 54 798 | 56 956 | 57 105 | 378 020 |
| 2. Croissance durable: ressources naturelles | 57 386 | 56 527 | 55 702 | 54 861 | 53 837 | 52 829 | 51 784 | 382 927 |
| dont: dépenses relatives au marché et paiement directs | 42 244 | 41 623 | 41 029 | 40 420 | 39 618 | 38 831 | 38 060 | 281 825 |
| 3. Sécurité et citoyenneté | 2 532 | 2 571 | 2 609 | 2 648 | 2 687 | 2 726 | 2 763 | 18 535 |
| 4. L'Europe dans le monde | 9 400 | 9 645 | 9 845 | 9 960 | 10 150 | 10 380 | 10 620 | 70 000 |
| 5. Administration | 8 542 | 8 679 | 8 796 | 8 943 | 9 073 | 9 225 | 9 371 | 62 629 |
| dont: dépenses administratives des institutions | 6 967 | 7 039 | 7 108 | 7 191 | 7 288 | 7 385 | 7 485 | 50 464 |
| TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT | 142 556 | 144 002 | 145 085 | 146 368 | 147 344 | 148 928 | 150 718 | 1 025 000 |
| en pourcentage du RNB | 1,08% | 1,07% | 1,06% | 1,06% | 1,05% | 1,04% | 1,03% | 1,05% |
| TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT | 133 851 | 141 278 | 135 516 | 138 396 | 142 247 | 142 916 | 137 994 | 972 198 |
| en pourcentage du RNB | 1,01% | 1,05% | 0,99% | 1,00% | 1,01% | 1,00% | 0,94% | 1,00% |
| HORS CFP | | | | | | | | |
| Réserve d'aide d'urgence | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 350 | 2 450 |
| Fonds européen d'ajustement à la mondialisation | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 429 | 3 000 |
| Fonds de solidarité | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 7 000 |
| Instrument de flexibilité | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 3 500 |
| Réserve pour les crises dans le secteur agricole | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 500 | 3 500 |
| ITER | 886 | 624 | 299 | 291 | 261 | 232 | 114 | 2 707 |
| GMES | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 834 | 5 841 |
| FED ACP | 3 271 | 4 300 | 4 348 | 4 407 | 4 475 | 4 554 | 4 644 | 29 998 |
| FED PTOM | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 46 | 321 |
| Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. |
| TOTAL HORS CFP | 7 815 | 8 583 | 8 306 | 8 357 | 8 395 | 8 445 | 8 416 | 58 316 |
| TOTAL CFP + HORS CFP | 150 371 | 152 585 | 153 391 | 154 725 | 155 739 | 157 372 | 159 134 | 1 083 316 |
| en pourcentage du RNB | 1,13% | 1,13% | 1,12% | 1,12% | 1,11% | 1,10% | 1,09% | 1,11% |

Source : Commission européenne - COM(2011) 500 final

Mais la Commission européenne propose, en dehors du cadre financier pluriannuel, des enveloppes budgétaires complémentaires qui, ajoutées au cadre financier pluriannuel, portent en fait les crédits d'engagement à **1,11 % du RNB**.

Cette débudgétisation n'est pas une complète nouveauté. L'Union y a déjà recours pour certaines dépenses imprévisibles ou extrêmement variables. Le Fonds européen de développement (FED), qui finance l'aide au développement en faveur des pays en développement partenaires de l'UE, a toujours été financé en dehors du budget de l'UE pour prendre en compte, dans la clé de contribution au FED, les relations historiques particulières que certains États membres entretiennent toujours avec diverses régions du monde. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) a été mis en place dans le but de faire face aux grandes catastrophes naturelles (inondations, incendies de forêts, tremblements de terre, tempêtes et sécheresse) et d'exprimer la solidarité de l'UE à l'égard des régions sinistrées. Il a été créé en réponse aux graves inondations qui ont touché l'Europe centrale durant l'été 2002. Quant à l'instrument de flexibilité, il s'agit du mécanisme permettant, sur proposition de la Commission et avec l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, de dépasser les plafonds du cadre financier pluriannuel afin de faire face à un besoin non prévu.

Mais cette pratique prendrait une ampleur nouvelle dans le nouveau cadre financier, notamment avec le financement du projet ITER (réacteur thermonucléaire expérimental) et GMES (Programme européen de surveillance spatiale de la Terre), dont les coûts ont dérivé, et l'inscription d'une ligne non renseignée pour la contribution de l'UE au Fonds mondial de lutte contre le changement climatique. Cette ligne pour mémoire porterait donc les crédits d'engagement au-delà de 1,11 % du RNB.

Le Fonds mondial de lutte contre le changement climatique, dont la création a été actée lors de la conférence de Cancun sur le réchauffement climatique en décembre 2010, doit atteindre près de 76 milliards d'euros par an d'ici 2020. L'Union européenne a déclaré qu'elle contribuerait à hauteur d'un tiers du montant total, mais elle a demandé que deux tiers de ce montant proviennent du secteur privé et de sources de financement « innovantes », telles que le marché du carbone et les banques multilatérales de développement. Les estimations restent délicates, mais les engagements sur le budget de l'Union pourraient donc s'élever à plusieurs milliards d'euros.

Dans ce contexte, les orientations de votre rapporteur peuvent sembler éloignées des souhaits des États, puisque les propositions déjà prudentes de la Commission européenne sont critiquées par les États membres. Ils les jugent insoutenables pour leurs budgets nationaux, d'autant plus que la Commission européenne raisonne en prix constant et non en prix courant.

Comment sortir de cette impasse ?

Il est incontestable que les propositions de la Commission européenne placent les Etats dans une situation budgétaire inconfortable. Mais il en est ainsi parce que les Etats n'envisagent pas réellement de transférer des dépenses nationales vers le niveau européen. Ils ne perçoivent l'Union que comme un niveau supplémentaire de dépenses.

Pour échapper à cette quadrature du cercle, **il faut concevoir la hausse du budget de l'Union comme la stricte conséquence d'un transfert de dépenses des budgets nationaux vers l'Union. La dépense publique globale doit demeurer constante.** Il faut être sans ambiguïté sur ce point. A cette condition, les États membres pourraient retrouver des marges de manœuvre comme on l'a vu avec la hausse des ressources propres de l'Union qui leur offrirait la possibilité de réduire plus facilement leurs dettes souveraines.

b) Objectif 2 %

Votre rapporteur estime que l'Union doit se fixer comme objectif politique de **porter son budget de 1,11 % du RNB¹ à 2 % du RNB** à horizon 2020 en inscrivant très fermement le principe selon lequel **cette hausse doit se réaliser à dépense publique constante au sein de l'Union.** Il faut d'ailleurs rappeler que le budget de l'Union a **décru tendanciellement** depuis 20 ans. Sur la période 1993-1999, le plafond des crédits de paiement s'est établi en moyenne à 1,18 % du RNB contre 1 % dans le projet de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Si cet objectif devait être atteint en 2020, cela porterait les crédits de paiement à près de **280 milliards d'euros** (prix 2011).

Pourquoi dépenser au niveau européen une partie de ce que l'on dépense au niveau national ?

Tout d'abord, l'Union a vu ses compétences élargies depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le projet de cadre financier pour 2014-2020 en tire certaines conséquences, mais la toise budgétaire imposée par les Etats empêche d'aller jusqu'au bout de la logique.

Ensuite, des dépenses nationales peuvent être redondantes ou non optimales, car insuffisamment concentrées ou utilisées pour répondre à des besoins nationaux qui négligent l'intérêt européen. La proposition de la Commission européenne de créer un mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) vise à répondre à ce besoin de prendre en compte un intérêt européen supérieur. Ce MIE serait doté de 56 milliards d'euros courants sur la période 2014-2020 pour financer les réseaux de transports, d'énergie et de télécommunications ayant une dimension

¹ En incluant les dépenses hors cadre financier pluriannuel 2014-2020.

transeuropéenne affirmée. Certaines politiques européennes ne peuvent plus se concevoir uniquement comme une juxtaposition de politiques nationales plus ou moins bien coordonnées et harmonisées.

Enfin, c'est donner corps à une Europe plus intégrée, plus forte et dotée d'une capacité d'entraînement significative. La récession de 2009 a laissé l'Union relativement dépourvue pour lancer des stratégies de relance, hormis quelques actions ciblées comme le programme énergétique européen pour la relance (PEER)¹. Avec des moyens renforcés, l'Union pourrait souscrire au futur Mécanisme européen de stabilité (MES).

D'un strict point de vue budgétaire, l'objectif de 2 % du RNB n'est pas hors de portée. La combinaison d'une hausse des ressources propres (**la nouvelle ressource TVA, la part de la TTF, les ressources propres traditionnelles auxquelles s'ajouteraient encore d'autres ressources comme des accises sur le tabac et l'alcool, et le produit des enchères de quotas de CO2 couvriraient encore dans cette hypothèse 40 % des dépenses de l'Union**²) et d'un transfert de dépenses des Etats vers l'Union ne compliquerait pas l'effort de redressement budgétaire engagé par la plupart des Etats membres. Au contraire, il élargirait leurs marges de manœuvre au niveau national pour réduire leurs dettes souveraines.

On peut imaginer, à la condition que l'Union européenne acquiert une relative **autonomie fiscale** en pouvant moduler le taux de ses ressources propres, qu'elle soit autorisée à emprunter pour financer des dépenses d'investissement, en particulier en période de ralentissement économique.

3. Pour une revue générale des politiques publiques à l'aune de la valeur-ajoutée européenne

L'objectif de 2 % posé, comment procéder ? Votre rapporteur croit en la nécessité d'une **revue générale des politiques publiques dans les Etats et au niveau européen** afin d'identifier poste par poste les actions qui pourraient être faites aussi bien ou mieux, pour un coût équivalent ou inférieur par l'Union européenne. Ce « screening » est la seule méthode qui permette d'avancer. Dans chaque domaine, des groupes composés d'experts de la Commission et du Conseil, de parlementaires des Etats membres et de parlementaires européens devraient être créés.

Cette démarche pragmatique peut être engagée très rapidement.

¹ 4 milliards d'euros.

² Environ 117 milliards d'euros (30,7 pour les ressources propres traditionnelles, 29,4 milliards pour la nouvelle ressource TVA, 37 milliards au titre de la TTF, 10 milliards provenant des accises sur l'alcool et le tabac et 10 milliards du produit des enchères) sur un budget de 280 milliards en 2020 correspondant à 2 % du RNB (prix 2011).

Ainsi, renverser le rapport RNB-ressources propres au sein du budget, réformer complètement les rabais issus de la notion critiquable du « juste retour », porter le budget de l'Union à 2 % du RNB pour donner davantage de marge de manœuvre aux Etats qui doivent juguler leurs dettes souveraines et pour développer une politique de croissance au niveau où elle est la plus efficace, c'est-à-dire au niveau européen, apparaissent aujourd'hui comme des propositions susceptibles de faire franchir une nouvelle étape à la construction de l'Europe.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le jeudi 16 février 2012 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Pierre Bernard-Reymond, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet. – Je suis favorable à la création d'emprunts européens, afin de financer de grandes réalisations qui pourraient contribuer à faire aimer l'Europe. Nous en avons d'ailleurs parlé lors de la table ronde du 8 février organisée par la commission des finances, notamment avec M. Patrick Artus. Je n'ai d'ailleurs pas spécialement apprécié sa position sur le sujet.

Je suis tout à fait d'accord pour faire évoluer les ressources propres : on ne peut se contenter des 14 % actuels. La participation des Etats membres au budget européen est parfois vue moins comme un engagement que comme une obligation. En revanche, les 75 % que vous projetez pour 2027 pourraient déséquilibrer les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Si nous nous dirigeons vers un certain fédéralisme, il faut cependant conserver un équilibre entre les parlements nationaux et le Parlement européen, afin de favoriser la coopération et le travail en commun.

M. Aymeri de Montesquiou. – Pourquoi ne pas aborder la question sous l'angle de la subsidiarité ? Les enfants adultérins du non-respect de la subsidiarité sont des doublons qu'il convient de chasser. Il y a là une source d'économies importantes. Ainsi en est-il de la politique étrangère : chaque grand pays défend l'indépendance de sa diplomatie et pourtant l'Europe a nommé cette malheureuse Mme Ashton, ce qui génère des dépenses certaines. De même, pourquoi conserver des consulats à l'intérieur de l'Union ?

M. Jean Bizet. – C'est vrai !

M. Aymeri de Montesquiou. – Il faut tirer toutes les conséquences de la subsidiarité et mettre un terme aux doublons. Notre rapporteur nous a parlé de ressources et de dépenses supplémentaires, mais pas assez d'économies, ce qui est un tort.

M. André Gattolin. – Merci pour ce travail concret et prospectif. Je suis partisan de la TTF car elle s'inscrit dans une nouvelle lecture de l'économie : les flux l'emportent aujourd'hui sur les stocks. Je regrette que vos propositions complémentaires ne prennent pas en compte l'évolution de l'économie mondiale vers l'immatériel. Pourquoi ne pas chercher les ressources nécessaires à l'Europe dans les secteurs d'avenir ? Les taxes sur le tabac et l'alcool, déjà lourdes, développent les marchés gris.

Le marché de l'Union est le plus vaste au monde, avant celui de l'Amérique du Nord, de la Chine ou du Japon. Or, l'Europe, qui a adopté une politique très libérale sous l'impulsion de l'OMC, a ouvert en grand ses portes à la concurrence internationale. Peut-être des ressources pourraient-elles provenir d'une meilleure protection de ses brevets et ses licences.

Mme Bernadette Bourzai. – A mon tour, je félicite M. Bernard-Reymond. Comme lui, j'estime indispensable de mettre un terme à la notion de juste retour, qui n'est que le reflet d'un triste marchandage entre Etats, au détriment de la construction européenne. Lorsque des Etats ne veulent pas dépasser 1 % du RNB...

M. Simon Sutour, président. – Certains veulent même aller en deçà !

Mme Bernadette Bourzai. - ...tout en maintenant les politiques actuelles au même niveau, comment aller de l'avant, comment innover ? C'est tout simplement impossible !

Lorsque j'ai été au Parlement européen, j'ai été assez sensible au discours de M. Alain Lamassoure sur les perspectives financières. Il estimait qu'il fallait mettre fin aux doublons. Pourtant, la Commission européenne propose de créer une agence en faveur des droits de l'Homme. Quel gâchis alors que nous avons la chance d'avoir un Conseil de l'Europe ! Ce doublon serait inacceptable. Il faut rationaliser le partage des compétences entre les Etats et l'Europe et imposer le plus rapidement possible la TTF et la mutualisation des dettes souveraines des Etats. En outre, la capacité d'emprunt de l'Europe permettrait de lancer des programmes de grands travaux qui redonneraient du sens à la construction européenne.

M. Alain Richard. – Je serais assez tenté d'adhérer aux propositions du rapporteur. Mais je suis partagé entre le souhaitable et le possible. Moi qui suis fédéraliste, je ne vois pas de mouvement en ce sens aujourd'hui en matière financière ou économique. Les traités sur lesquels nous allons délibérer resteront adoptés à l'unanimité, ce qui est le contraire du fédéralisme. Pour l'instant, l'idée de transferts supplémentaires de pouvoirs de décision se heurte à de multiples obstacles.

La plupart des gouvernements sont obligés de plafonner leurs dépenses publiques. Si l'on transférait 1 % du RNB supplémentaire des budgets nationaux vers le budget européen, d'un point de vue keynésien l'impact serait nul ! Il n'y aurait pas un euro de plus de richesse de créé.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Sauf pour les synergies et les économies d'échelle ! En outre, les agences de notation seraient obligées de tenir compte de cette évolution majeure.

M. Alain Richard. – Soit ! Le gain ne serait pourtant que de quelques dixièmes de points de croissance.

Sur l'affaire de l'endettement, je me demande si le plafond fixé à 3 % était vraiment nécessaire. M. Prodi, lorsqu'il était président de la Commission, n'avait-il d'ailleurs pas dit que la règle des 3 % était stupide ? Je ne le crois pas, mais c'est un simple outil qui permet d'éviter que le poids de la dette, qui est improductive par nature, n'augmente tendanciellement. Pour le reste, endettement de l'Europe ou endettement des Etats européens sont les deux visages d'une même réalité contre laquelle il convient de lutter.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Je suis d'accord avec M. Bizet : les 75 % de ressources propres pour le budget européen en 2027 sont du domaine du vœu pieux. Où en sera l'Europe à cette date ? Nous n'en savons rien. J'avais voulu donner un objectif au-delà de 2020 et je voulais indiquer que les ressources propres n'atteindraient jamais 100 %. Par souci de consensus, je suis prêt à ne plus faire référence à ce taux ni à cette date.

M. Simon Sutour, président. – Nous ne discutons pas d'une proposition de résolution. Ceci dit, nous devons autoriser la publication du rapport.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Je suis sensible aux remarques qui ont été faites et j'éliminerai de mon rapport la référence à 2027. Si nous arrivions en 2020 aux 60 %, ce que je ne crois pas, ce serait déjà très satisfaisant.

Si nous augmentions le budget européen, monsieur de Montesquiou, il faudrait que chaque Etat se livre à une RGPP pour passer du niveau national à l'europpéen. Cela nous permettrait de savoir quelles seraient les dépenses qui, en passant à l'échelon européen, feraient gagner en économies d'échelle, en synergies, en productivité et en image auprès de nos concitoyens. Pourquoi ne pas supprimer les consulats en Europe et pourquoi ne pas avoir des consulats européens dans un certain nombre de pays ? Certains regroupements ont eu lieu, mais il s'agit plutôt de juxtapositions sous un même toit. Peut-être faudrait-il régulièrement se demander ce qui pourrait être mieux traité au niveau européen que national et en profiter pour couper les branches mortes, car il en existe aussi au niveau européen.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Gattolin : peut-être faut-il prévoir de nouvelles taxes plus orientées vers les flux et les technologies nouvelles, même si j'ai la faiblesse de considérer que mes propositions restent valables. Faites-moi des propositions concrètes afin que je puisse les intégrer dans mon rapport.

M. Richard a prôné une approche réaliste, mais pour faire avancer l'Europe, une part d'utopie et de volontarisme est nécessaire. Il faut en revenir à l'inspiration des pères de l'Europe et ne pas trop se demander si ces rapports vont permettre de parvenir aux objectifs fixés, sinon, je crains de ne devoir mettre un terme à mes activités...

Les initiatives de M. Lamassoure vont dans le bon sens. Il faut tordre le cou à l'idée que l'Europe est une danseuse. Si l'on ne transgresse pas le réalisme, on n'avancera pas. En transférant des dépenses à l'Europe, celle-ci gagnerait en

crédibilité auprès des grandes puissances. Kissinger disait : l'Europe, quel numéro de téléphone ? Il aurait également pu demander quel était le montant de son budget. Certes, l'unanimité est une barrière. Je me suis d'ailleurs exprimé pour la suppression complète de cette règle. La Commission et le Parlement européen doivent se saisir de ce problème. Il ne faut plus que des Etats prennent le prétexte de la crise pour réduire le budget de l'Europe. Par ce biais, on flatte les populismes, les nationalismes et les anti-européens pour de basses raisons politiciennes.

La RGPP européenne que je propose permettrait de lutter contre les doublons.

M. Simon Sutour, président. – Je vous félicite pour vos propositions courageuses : notre commission doit soutenir des objectifs ambitieux, c'est indispensable si nous voulons avancer un peu !

A l'issue du débat, la commission a décidé d'autoriser la publication du rapport.

ANNEXE

Liste des personnes auditionnées par le rapporteur

Mercredi 12 octobre 2011 (à Bruxelles)

– **M. l'ambassadeur Philippe Etienne**, représentant de la France auprès de l'Union européenne.

– **M. Hervé Jouanjan**, directeur général de la DG Budget de la Commission européenne.

Mardi 26 octobre 2011 (au Sénat)

– **M. Raymond de Pastor**, chef du secteur des affaires financières, conseiller financier du Secrétariat général des affaires européennes.

Mardi 8 novembre 2011 (au Sénat)

– **Mme Marie-Christine Lepetit**, directrice de la législation fiscale au ministère du budget.