

N° 888

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **nouveau système de ressources propres de l'Union européenne,***

Par M. Jean-Marie MIZZON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	15
I. LE SYSTÈME DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DOIT S'ADAPTER À LA NOUVELLE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	17
A. LA COMPOSITION DU PANIER DE RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE A DÉJÀ LARGEMENT ÉVOLUÉ AVEC LE TEMPS.....	17
1. <i>Des ressources propres traditionnelles (RPT) qui pèsent relativement moins sur la France et dont le rendement a diminué avec le temps</i>	<i>19</i>
2. <i>Une ressource TVA d'appoint, à laquelle la France contribue largement.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Dernière ressource introduite en date, la « ressource plastique » pénalise la France bien au-delà des estimations initialement formulées.....</i>	<i>20</i>
4. <i>La ressource RNB s'est imposée comme la principale ressource supportée par une France qui ne bénéficie pas de rabais mais voit tout de même sa clef de contribution s'éroder</i>	<i>21</i>
5. <i>Diverses autres recettes complètent les ressources de l'UE</i>	<i>21</i>
B. RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DE NOUVELLES RESSOURCES INTRODUITES GAGNERAIENT À ÊTRE VÉRITABLEMENT « PROPRES » À L'UNION EUROPÉENNE	22
1. <i>Les États membres ont convenu de financer le plan de relance européen par de nouvelles ressources propres</i>	<i>22</i>
2. <i>Le niveau de dépenses du prochain CFP nécessite des ressources supplémentaires</i>	<i>23</i>
3. <i>Privilégier des ressources d'échelle européenne et liées aux compétences de l'Union, pour dépasser la logique de la « position nette » des États membres.....</i>	<i>24</i>
II. LES RESSOURCES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SONT DANS L'ENSEMBLE FAVORABLES À LA FRANCE MAIS DOIVENT ÊTRE RETRAVAILLÉES.....	26
A. LA COMMISSION A FORMULÉ PLUSIEURS PROPOSITIONS DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DEPUIS 2021	26
B. LA COMMISSION PROPOSE CERTAINES MODIFICATIONS DES RESSOURCES PROPRES EXISTANTES.....	29
1. <i>Une hausse des ressources propres traditionnelles (RPT) reversées au budget de l'UE à encourager.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Une révision à la hausse du taux d'appel de la « ressource plastique » malgré des doutes sérieux sur la qualité des données sous-jacentes</i>	<i>33</i>
3. <i>Une suppression des mécanismes de correction sur l'ensemble des ressources propres soutenue de longue date par les autorités françaises</i>	<i>35</i>
C. LA REPRISE DE DEUX PROPOSITIONS DISCUTÉES DEPUIS 2021, POUR ALLIER RENDEMENT, DÉCARBONATION ET COMPÉTITIVITÉ DU CONTINENT EUROPÉEN	37
1. <i>Le système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE)</i>	<i>37</i>
2. <i>Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) constitue le pendant extérieur du SEQE</i>	<i>45</i>

D. LES AUTRES RESSOURCES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SUSCITENT DE NOMBREUSES INTERROGATIONS.....	50
1. Une ressource « déchets électroniques » qui soulève les mêmes problématiques que la ressource « plastique ».....	50
2. Des droits d'accise sur le tabac dont le rendement est très incertain, tant à court terme qu'à plus long terme.....	54
3. Une nouvelle contribution sur le chiffre d'affaires très largement décriée.....	58
E. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DOIT DÉSORMAIS ÊTRE AJUSTÉE ET COMPLÉTÉE.....	61
III. LES PROPOSITIONS DE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (TSN) APPARAISSENT COMME LES PISTES LES PLUS RÉALISTES NE FIGURANT PAS DANS LA PROPOSITION DE LA COMMISSION.....	65
A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'IMPOSITION MINIMALE MONDIALE EST ASSEZ LOURDE ET NE CONSTITUE PAS UNE OPPORTUNITÉ POUR INTRODUIRE UNE RESSOURCE PROPRE D'UN RENDEMENT SUFFISANT.....	67
1. Les grands groupes européens sont actuellement mobilisés par une mise en œuvre tardive du « pilier 2 ».....	67
2. Une ressource associée au pilier 2 dont le rendement ne serait pas significatif.....	68
B. LE SERPENT DE MER D'UNE RESSOURCE PROPRE FONDÉE SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS.....	69
1. La piste complexe et peu consensuelle d'une imposition fondée sur le « pilier 1 ».....	69
2. D'« ACCIS » à « BEFIT » : la faible progression des travaux autour d'une assiette commune en matière d'impôt sur les sociétés.....	70
3. Les blocages, tant techniques que politiques, éloignent la perspective d'une ressource fondée sur l'impôt sur les sociétés.....	70
C. UNE RESSOURCE STATISTIQUE FONDÉE SUR LE BÉNÉFICE DES ENTREPRISES CONSTITUE UNE SOLUTION TRANSITOIRE PEU OPPORTUNE...71	71
D. UNE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (TSN) PEUT ÊTRE INSTAURÉE PROVISOIREMENT, DANS L'ATTENTE D'UNE SOLUTION PLUS PÉRENNE.....	72
1. La fiscalité internationale n'est pas adaptée à l'émergence du secteur numérique.....	72
2. La Commission a proposé dès 2018 une réforme fiscale ambitieuse, partiellement mise en œuvre par la suite par différents États européens.....	75
3. Une TSN qui s'inspire des TSN existantes peut être instaurée provisoirement au niveau de l'UE.....	77
E. LES PROPOSITIONS DE TAXATION DES CRYPTO-ACTIFS ET DES JEUX D'ARGENT EN LIGNE DOIVENT ENCORE ÊTRE RETRAVAILLÉES.....	82
1. Les propositions de taxation des crypto-actifs ne sont pas encore mures.....	82
2. Une imposition européenne des jeux d'argent en ligne nécessite un travail d'harmonisation, pour un rendement limité.....	84
EXAMEN EN COMMISSION.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	95
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	97

L'ESSENTIEL

Depuis l'accord interinstitutionnel de décembre 2020, les États membres de l'Union européenne (UE) se sont engagés sur **une feuille de route prévoyant l'introduction de nouvelles ressources propres**, avec un premier paquet attendu au 1^{er} janvier 2023. Pourtant, **à l'été 2026, aucun accord n'est en vue**. Il est désormais temps que les États membres respectent leurs engagements.

Cet accord faisait suite au Conseil européen de juillet 2020, qui a marqué un tournant majeur pour l'UE. Outre un cadre financier pluriannuel (CFP) de 1 074 milliards d'euros pour 2021-2027, les États membres ont adopté **un plan de relance de 750 milliards d'euros, dont le remboursement devait être assuré par de nouvelles ressources propres**.

Depuis 2021, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions, la dernière en juillet 2025, en parallèle de sa proposition de CFP 2028-2034, d'un montant de 1 985 milliards d'euros. Le cadre proposé prévoit notamment **168 milliards d'euros pour rembourser le plan de relance, soit 24 milliards d'euros par an**.

Pour la France, l'enjeu est majeur : sa contribution annuelle moyenne au budget de l'UE passerait de **26 à 36 milliards d'euros (+ 38 %)**, voire à **42 milliards d'euros (+ 62 %)** en l'absence d'adoption des nouvelles ressources propres proposées par la Commission. Une telle hausse doit être contenue.

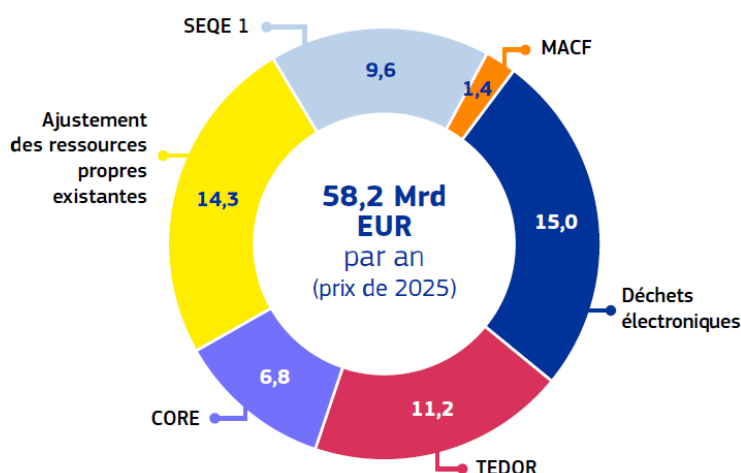
Le rapporteur spécial en charges des affaires européennes, Jean-Marie Mizzon, a présenté devant la commission des finances, le jeudi 9 juillet 2026, les conclusions de son **contrôle sur le projet de nouveau système de ressources propres de l'Union européenne**. Il formule **cinq recommandations pour que les autorités françaises défendent et ajustent** la proposition de la Commission européenne, afin qu'elle puisse **financer de façon durable les politiques de l'UE**, aujourd'hui et demain.

I. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION A ÉTÉ ACCUEILLIE FAVORABLEMENT PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025 une proposition de système de ressources propres de l'Union européenne. Cette proposition **dépasse largement les 24 milliards d'euros par an nécessaires au remboursement de l'emprunt Next Generation EU** et s'élève à **65,6 milliards d'années (en euros courants, 58,2 milliards d'euros en euros de 2025)**, le surplus visant à concilier le financement de priorités de l'UE (PAC, politique de cohésion) et les investissements dans l'avenir tout en limitant la hausse des contributions nationales.

Répartition des nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne

(en milliards d'euros de 2025)



Note : SEQE : système d'échanges des quotas d'émission ; MACF : mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; CORE : Corporate Resource for Europe ; TEDOR - Tobacco Excise Duty Own Resource. Toutes ces ressources sont détaillées ci-après.

Source : Commission européenne

La proposition de la Commission comprend deux ressources adossées à des propositions législatives adoptées en 2023 : le **système d'échanges des quotas d'émission (SEQE)** et le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Elle intègre par ailleurs trois nouvelles propositions de ressources sur les entreprises (CORE), le tabac (TEDOR) et les déchets électroniques. Les autorités françaises interrogées mettent en avant la **nécessité budgétaire** d'adopter de nouvelles ressources propres et le fait que les ressources proposées présentent, en majorité, un **taux de contribution favorable à la France**.

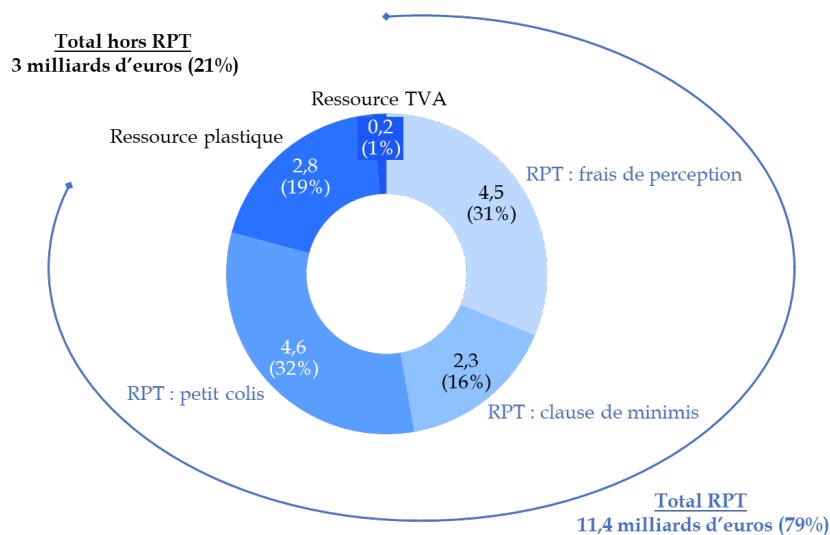
Les autorités françaises ont adopté une position de **soutien à l'ensemble du paquet** proposé par la Commission (...) en ligne avec la position française faisant de l'adoption de nouvelles ressources propres une **condition sine qua non à la préservation de l'ambition du prochain CFP**.

Source : direction du budget, réponse au questionnaire du rapporteur spécial

II. LES RESSOURCES PROPRES TRADITIONNELLES CONSTITUENT UN GISEMENT IMPORTANT DE NOUVELLES RESSOURCES EFFECTIVES

Répartition des hausses des ressources propres existantes proposées

(en milliards d'euros de 2025)



Note : RPT : ressources propres traditionnelles.

Source : commission des finances, d'après la Commission européenne

Représentant **près d'un quart des nouvelles ressources proposées par la Commission, la hausse des ressources propres existantes porte très largement sur les ressources propres traditionnelles (RPT)**, soit les droits de douane perçus.

La Commission européenne propose de renforcer ces ressources en **réduisant les frais de perception conservés par les États membres de 25 % à 10 %** (revenant au taux pratiqué avant 2001), en affectant au budget de l'Union les recettes de la future **redevance sur les petits colis** du commerce électronique et en **supprimant la franchise douanière de 150 euros**. En outre, la mise en œuvre de la taxe petit colis à l'échelle européenne permettrait de limiter les stratégies de contournement observées au niveau national. Ces évolutions présentent un intérêt particulier pour la France, dont **la clé de contribution au titre des RPT (9,5 %) est inférieure à celle fondée sur le RNB (15,6 % dans le prochain CFP)**, ce qui limiterait sa contribution au budget européen.

Le rapporteur spécial recommande ainsi aux autorités françaises de soutenir un renforcement ambitieux des RPT, voire une affectation intégrale des droits de douane au budget de l'Union, afin de consolider une ressource véritablement propre à l'UE sans accroître la charge pesant sur les États membres.

contribution au titre du SEQE (environ 6 %) nettement inférieure à sa clé de la contribution RNB (15,6 %).

Le rapporteur spécial estime que cette proposition pourrait être plus ambitieuse. À l'instar de plusieurs travaux académiques, notamment ceux du *think tank* Bruegel, il considère que les recettes du marché carbone ont vocation à constituer une véritable ressource européenne : le marché carbone traite une **externalité environnementale transfrontalière** relevant des **compétences de l'Union** et repose sur un système harmonisé, largement centralisé et simple à administrer. En outre, ces ressources contribueraient au financement du futur Fonds européen pour la compétitivité, qui favorise la décarbonation de l'économie.

Il recommande donc de maximiser le taux d'affectation des recettes du SEQE au budget de l'Union, la diminution des recettes nationales issues des enchères étant largement compensée par la baisse de la contribution française au titre de la ressource RNB.

Le rapporteur spécial soutient également **l'adoption de la ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**, qui constitue le **prolongement extérieur du SEQE** en soumettant les importations à un prix du carbone équivalent à celui supporté par les producteurs européens. Ce mécanisme accompagne la suppression progressive des quotas gratuits attribués afin de lutter contre les fuites de carbone. Une fois de plus, **la clef de contribution de cette ressource est favorable à la France (10,4 %).**

Compte tenu toutefois du rendement budgétaire limité de la ressource associée (1,4 milliard d'euros) et de **l'importance stratégique de ce mécanisme** dans la politique industrielle et climatique européenne, **le rapporteur spécial invite les autorités françaises et européennes à suivre attentivement sa mise en œuvre**, à accompagner l'extension proposée par la Commission européenne, à défendre la mise en place d'un instrument pérenne de soutien à l'exportation et à corriger rapidement tout effet de bord susceptible d'affecter la compétitivité des entreprises européennes.

IV. DE NOUVELLES RESSOURCES STATISTIQUES FONDÉES SUR LE TABAC ET LES DÉCHETS ÉLECTRONIQUES ENCORE TROP INCERTAINES AU VU DE LA PLACE QUE LEUR CONFÈRE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne propose **deux nouvelles ressources propres fondées sur des assiettes statistiques** : une ressource assise sur les déchets d'équipements électriques et électroniques non collectés (**ressource « déchets électroniques »**) et une ressource fondée sur les **droits d'accise applicables au tabac (TEDOR)**. La première consisterait à appliquer un taux

de 2 euros par kilogramme de déchets électroniques non collectés, tandis que la seconde reposerait sur un prélèvement de 15 % appliqué à une assiette calculée à partir des taux minimaux d'accise harmonisés au niveau européen.

45 %

C'est la part des deux nouvelles ressources statistiques dans les nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne.

Source : commission des finances, d'après les estimations de la Commission européenne

Avec des rendements respectifs estimés à 15 milliards et 11,2 milliards d'euros par an, ces deux ressources représenteraient une part importante des nouvelles recettes proposées par la Commission.

Le rapporteur spécial relève toutefois que **ces deux ressources ne constituent pas de véritables ressources propres de l'Union**. À l'instar de la ressource « plastique », elles reposent sur des **données statistiques** et n'engendrent pas de recettes nouvelles, mais modifient essentiellement la répartition des contributions entre les États membres. **La ressource « déchets électroniques » présente en outre des incertitudes importantes quant à la qualité des données et à la méthodologie de calcul**, tandis que le rendement de la ressource TEDOR dépend à la fois de la révision encore incertaine de la directive sur les accises et de la baisse tendancielle de la consommation de tabac, qu'une telle révision vise à accentuer.

Malgré ces réserves, **le rapporteur spécial recommande aux autorités françaises d'accepter ces deux ressources dans le cadre d'un compromis global**. Les deux ressources affichent des effets redistributifs favorables à la France (avec des taux de contribution respectifs de 14,9 % et 9,2 % pour les ressources « déchets électroniques » et TEDOR). En outre, elles poursuivent des objectifs d'intérêt général en favorisant une meilleure collecte des déchets et une baisse du tabagisme.

S'agissant de la ressource « déchets électronique » toutefois, il pointe les similarités de cette nouvelle ressource avec la ressource « plastique », avec des incertitudes toutes aussi fortes de la Cour des comptes sur la qualité des données, et donc une potentielle sous-estimation de la contribution française.

Compte tenu de ces fragilités, il juge excessif le poids budgétaire que la Commission entend accorder à ces ressources statistiques. Il recommande donc d'en réduire le rendement, notamment en ajustant leur taux d'appel.

En outre, afin de parvenir à une répartition équilibrée et transparente des contributions entre États membres, il appelle à ce que les négociations à venir portent sur les taux d'appel des différentes contributions statistiques, afin d'éviter la réintroduction de mécanismes de correction ou de rabais pour apaiser certains États contributeurs.

V. LA CONTRIBUTION DES ENTREPRISES AU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UE DOIT ÊTRE REVUE

A. LA RESSOURCE CORE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EST LARGEMENT DÉCRIÉE

La Commission européenne propose d'instaurer une nouvelle ressource propre, CORE (*Corporate Resource for Europe*), consistant en une **contribution annuelle forfaitaire acquittée par les entreprises réalisant plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires** consolidé dans l'Union. Calculée sur le chiffre d'affaires et non sur les bénéfices, cette contribution, progressive selon la taille des entreprises, pourrait rapporter **environ 6,8 milliards d'euros par an**. La Commission justifie cette proposition par la **volonté de diversifier les ressources propres** de l'Union et de faire **contribuer les grandes entreprises aux bénéfices qu'elles retirent du marché unique**, au moyen d'un dispositif simple à administrer.

Modulation de la contribution selon le chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires	Contribution
100 M€ - 250 M€	100 000 €
250 M€ - 500 M€	250 000 €
500 M€ - 750 M€	500 000 €
Plus de 750 M€	750 000 €

Source : commission des finances, d'après la Commission européenne

Le rapporteur spécial **émet toutefois de fortes réserves sur cette proposition**. Il souligne le risque que cette contribution **nuise à la compétitivité et à l'attractivité de l'Union**, que la Commission européenne entend pourtant défendre. Il relève le **choix contestable du chiffre d'affaires comme assiette**, susceptible de taxer des **entreprises déficitaires**, le caractère arbitraire des seuils retenus (notamment le seuil de 100 millions d'euros), les **effets de ces seuils** et les modalités de calcul peu cohérentes, qui **favorisent les plus grands groupes**.

Compte tenu de ces nombreuses faiblesses et de l'opposition exprimée par une majorité d'États membres, le rapporteur spécial recommande aux autorités françaises de s'opposer à l'adoption de cette ressource.

B. UNE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES DE L'UE APPARAÎT COMME LA SOLUTION PROVISOIRE À PRIVILÉGIER POUR LE PROCHAIN CFP

Le rapporteur spécial a analysé les principales pistes de nouvelles ressources propres alternatives discutées et conclu qu'elles étaient soit associées à des **négociations actuellement bloquées** (« pilier 1 » OCDE sur la répartition des bases taxables, « BEFIT » de l'UE sur une assiette commune à l'impôt sur les sociétés), soit trop incertaines (ressources sur les cryptoactifs ou les jeux en ligne). **Une taxe sur les services numériques (TSN) de l'UE apparaît aujourd'hui comme la piste la plus prometteuse.**

Une telle taxe répond à la **difficulté des règles actuelles de fiscalité internationale à appréhender les modèles économiques des grandes plateformes numériques**. Fondées sur la notion de présence physique, ces règles permettent à certaines entreprises de réaliser d'importants revenus dans un État sans y être imposées de manière proportionnée. Cette situation crée une inégalité de traitement avec les entreprises traditionnelles et alimente les stratégies d'optimisation fiscale. Une TSN vise ainsi à **rétablir une plus grande équité fiscale** et à mieux faire contribuer les **grands acteurs du numérique**.

En 2018, **la Commission européenne a proposé une TSN transitoire de 3 % sur le chiffre d'affaires** issu de certains services numériques (publicité en ligne, plateformes d'intermédiation et vente de données), applicable aux entreprises réalisant **plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires mondial et plus de 50 millions d'euros de recettes dans l'Union**. Faute d'unanimité au Conseil, cette proposition n'a pas abouti. **Plusieurs États membres, dont la France, l'Autriche, l'Italie et l'Espagne, ont néanmoins instauré leur propre TSN**, tandis que d'autres ont adopté des dispositifs plus ciblés. Les premières expériences nationales sont **globalement positives**. Les TSN se sont révélées **simples à administrer** car elles concernent un **nombre limité de très grandes entreprises**. Leur **rendement progresse régulièrement** depuis 2020.

Les estimations de recettes varient fortement selon le taux et l'assiette retenus : la Commission européenne évalue le produit d'une TSN de 3 % à **environ 5 milliards d'euros par an**, tandis que certaines études avancent des montants de **l'ordre de 30 milliards d'euros par an** en cas d'élargissement de la base ou de hausse du taux.

La TSN présente certes **plusieurs limites**. Elle peut susciter des **tensions commerciales avec les États-Unis**, les principaux groupes concernés étant américains. Elle soulève également des **enjeux budgétaires** pour les États membres disposant déjà d'une TSN nationale et elle constitue aussi une taxe sur les facteurs de production.

Néanmoins, elle ne fait que s'appuyer sur **des taxes déjà existantes**, et en matière commerciale, **une Europe unie pourra mieux résister** aux pressions américaines. En **matière budgétaire**, les États membres seront gagnants si les paramètres retenus sont au moins aussi ambitieux que les taxes existantes. Enfin, la TSN est mieux ciblée, avec un seuil de **CA bien plus élevé** (750 millions d'euros), touchant **moins les groupes européens**. Malgré tout, en tant qu'impôt de production, elle ne peut constituer **qu'une solution transitoire**, dans l'attente d'une réforme plus profonde de la fiscalité du numérique.

Le rapporteur spécial recommande ainsi que la France défende la création d'une TSN européenne inspirée du modèle français, tout en étudiant les possibilités d'élargir son assiette et d'en relever le taux afin d'accroître son rendement.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'ensemble des recommandations est adressé aux autorités françaises impliquées dans les négociations portant sur le système européen de ressources propres pour les années 2028 à 2034 : représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, secrétariat général des affaires européennes, direction générale du trésor et direction du budget.

Recommandation n° 1 : Accepter la hausse des ressources propres traditionnelles proposée par la Commission et défendre une suppression des frais de perception.

Recommandation n° 2 : S'opposer à l'adoption de la ressource CORE (*Corporate Resource for Europe*), impôt de production pouvant affecter les entreprises déficitaires.

Recommandation n° 3 : Attribuer au budget européen l'ensemble de la ressource liée au système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE).

Recommandation n° 4 : Accepter l'adoption des ressources statistiques liées aux accises sur le tabac (*Tobacco Excise Duty Own Resource - TEDOR*) et aux « déchets plastiques », après fiabilisation de cette dernière ressource, et définir des taux d'appel de manière à aboutir à un système de ressources propres qui fasse consensus.

Recommandation n° 5 : Dans l'attente d'une réforme pérenne de la fiscalité du numérique, proposer une taxe provisoire sur les services numériques de l'Union européenne, qui s'inspire de la taxe en vigueur en France. Étudier toute piste réaliste d'élargissement de sa base et de hausse du taux appliqué.

I. LE SYSTÈME DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DOIT S'ADAPTER À LA NOUVELLE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

A. LA COMPOSITION DU PANIER DE RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE A DÉJÀ LARGEMENT ÉVOLUÉ AVEC LE TEMPS

L'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « [...] le budget [de l'Union] est, sans préjudice des autres recettes, **intégralement financé par des ressources propres** ».

Aux termes de cet article, **le système des ressources propres est défini dans une décision ressources propres (DRP)**, adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives¹. La DRP est traditionnellement négociée et adoptée de manière parallèle au cadre financier pluriannuel (CFP).

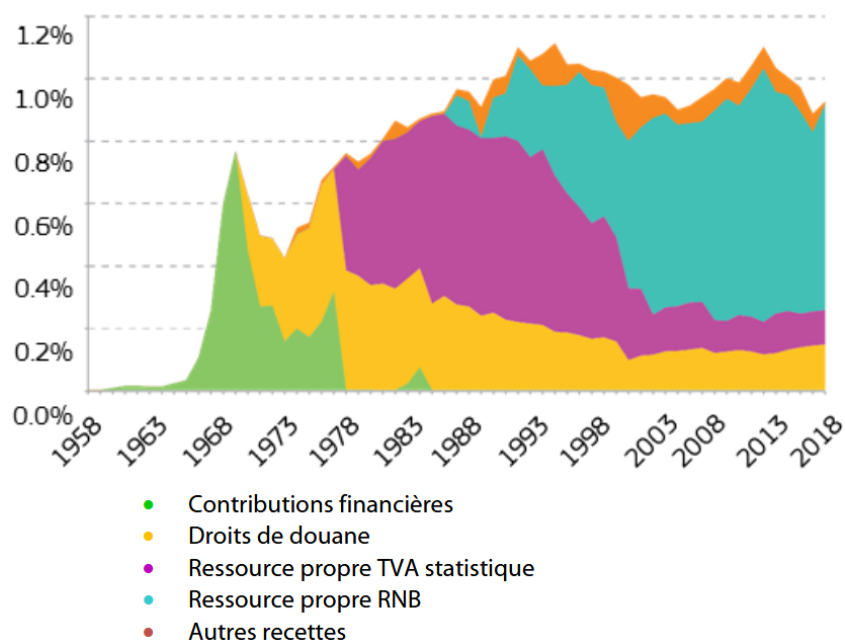
Depuis le Conseil européen de Luxembourg d'avril 1970, un système de ressources propres pour le budget de la Communauté a été introduit en vue d'asseoir son autonomie financière vis-à-vis des États membres, comprenant alors des **droits de douane, des prélèvements agricoles et une ressource fondée sur une assiette TVA harmonisée**.

Cependant, entre 1979 et 1988, **ces ressources propres sont devenues insuffisantes** sous l'effet combiné d'une baisse des droits de douane, et de l'accroissement des dépenses européennes, consécutif au développement des domaines d'intervention de la Communauté. **Une nouvelle ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) des États membres a donc été créée lors du Conseil européen de Bruxelles de juin 1988**, prenant le rôle de ressource d'équilibre auparavant associé à la ressource TVA. Cette même année, pour la première fois, **un plafond de ressources propres et de dépenses a été adopté** pour contenir la croissance du budget, les ressources propres absolues disponibles pour l'ensemble des obligations de l'Union ne pouvant désormais plus dépasser 1,30 % du RNB.

Afin de faire face à l'augmentation des dépenses liées au marché intérieur et à la préparation à l'euro, le montant maximal (plafond) des dépenses a été progressivement relevé. Or, dans le même temps, le taux d'appel de la TVA a été progressivement diminué, conduisant **le RNB de chaque État membre à être davantage mis à contribution**. Ces dynamiques se sont poursuivies avec les différents élargissements qu'a connus l'Union européenne, conduisant à une redéfinition complète de ses ressources.

¹ Pour la France, une loi autorise l'approbation de la DRP, en vertu de l'article 53 de la Constitution. La dernière en date est la loi n° 2021-127 du 8 février 2021 autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

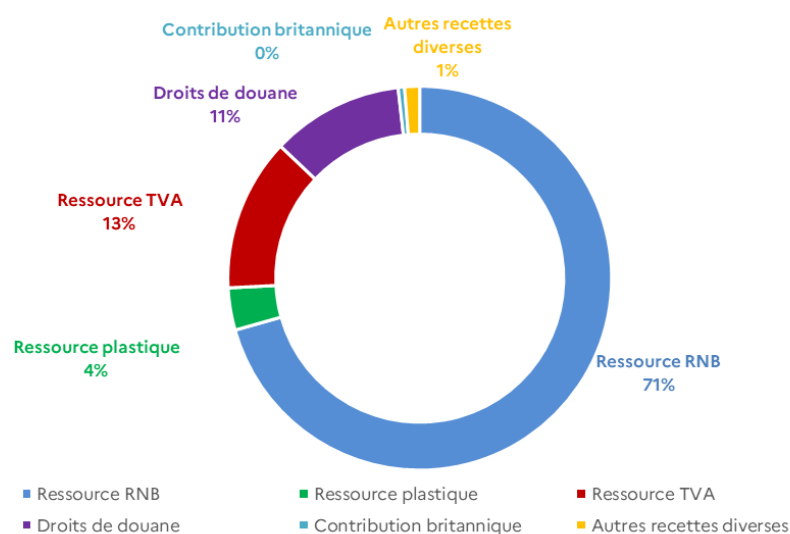
Évolution des ressources propres de l'Union européenne de 1958 à 2018



Source : Parlement européen, d'après la Commission européenne (2018)

Dernière évolution en date, une **contribution nationale assise sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés** a été ajoutée à ce système à l'occasion du Conseil européen de juillet 2020. Ainsi, **le financement du budget de l'Union européenne repose désormais principalement sur quatre ressources**, la ressource RNB constituant de loin la principale ressource de l'Union européenne en 2026 :

Répartition des ressources de l'Union selon le projet de budget 2026



Source : documentation budgétaire, d'après le projet de budget 2026 de la Commission européenne

1. Des ressources propres traditionnelles (RPT) qui pèsent relativement moins sur la France et dont le rendement a diminué avec le temps

Introduites en 1970, elles sont actuellement composées des **droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'Union**. En effet, depuis 2007, les prélèvements agricoles ne sont plus distingués des droits de douane. Jusqu'à fin 2017, ces ressources comprenaient également les cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, supprimés avec fin des quotas sucriers.

Les RPT sont perçues auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'UE. **Les États membres retiennent, au titre des frais de perception, un pourcentage des montants perçus qui, avec le temps, a varié entre 10 % (avant 2001) et 25 % (taux actuellement en vigueur¹)**. Un taux élevé de retenue des droits de douane au titre des frais de perception bénéficie aux grands États importateurs, tels que la Belgique ou les Pays-Bas, et peut ainsi être apparenté à une compensation indirecte pour ces États. À l'inverse, **une hausse de ce taux pénalise davantage les États dont la part dans le RNB de l'Union est importante, notamment la France**, puisque toute diminution des RPT est compensée par une hausse de la ressource RNB, ressource dite « *d'équilibre* » (la France représente respectivement 9,5 % et 15,6 % des clés de contribution des RPT et de la ressource RNB).

Le montant des RPT a très fortement diminué depuis leur création en 1970, notamment en raison de la baisse tendancielle des tarifs douaniers. Par ailleurs, comme a pu l'illustrer la crise du COVID-19, le caractère volatile de cette ressource, fortement dépendante du commerce international, se répercute directement sur le niveau de la ressource d'équilibre qu'est la ressource RNB.

2. Une ressource TVA d'appoint, à laquelle la France contribue largement

Cette ressource correspond au montant que rapporterait **une TVA de 0,3 % prélevée dans chaque pays de l'Union européenne** sur une assiette harmonisée. En effet, l'assiette de la TVA différant encore en pratique d'un pays à l'autre de l'Union européenne, ce taux de 0,3 % est appliqué à une assiette harmonisée reconstituée pour chaque pays sur la base des comptes nationaux.

¹ Égal à 10 % avant 2001, ce pourcentage a été relevé à 25 % par la DRP de 2000-2006, puis baissé à 20 % par la DRP 2014-2020, avant d'être réhaussé à 25 % depuis l'entrée en vigueur de la DRP 2021-2027.

Cette ressource est plafonnée pour les pays où les dépenses de consommation dépassent 50 % du RNB, avec l'objectif affiché de préserver les pays les moins prospères, pour lesquels la consommation, et donc la TVA, tend à représenter un pourcentage plus élevé du revenu national.

L'économie française est marquée par l'importance relative de sa consommation, et effectivement, en 2025, **la France a versé 18 % des revenus liés à cette ressource** (cette année-là, la contribution RNB de la France s'élevait à 16,7 %).

3. Dernière ressource introduite en date, la « ressource plastique » pénalise la France bien au-delà des estimations initialement formulées

La « ressource plastique » est une **taxe assise sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés**, qui a été établie par la décision 2020/2053 du Conseil de l'Union européenne pour le budget 2021-2027 de l'UE. Cette décision fixe un **taux d'appel uniforme appliqué aux déchets d'emballages en plastique non recyclés qui est aujourd'hui de 0,8 euro/kg**.

Des rabais sur cette ressource ont été introduits pour les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union. Ce rabais correspond à une réduction équivalente à 3,8 kilogrammes d'emballages plastiques non recyclés par habitant.

La contribution de la France au titre de cette nouvelle ressource, initialement située autour de 1,25 milliard d'euros en 2021 et 2022, a connu un pic en 2023 (1,6 milliard d'euros), date à laquelle **la France a payé à elle seule 20 % de l'ensemble du produit de la contribution**. La contribution française a depuis suivi une légère décroissance (1,5 milliard d'euros en 2024, 1,4 milliard d'euros en 2025).

Cette contribution fait de la France la mauvaise élève de l'UE, première contributrice, devant l'Allemagne (1,2 milliard d'euros), l'Espagne et l'Italie (800 millions d'euros) et loin devant la Pologne (430 millions d'euros)¹. À titre de comparaison, alors que l'Allemagne a dépassé le taux de 50 % des emballages plastiques recyclés en 2022, en France, cette proportion n'était que de 25,2 %.

La Commission des finances s'est intéressée récemment à la contribution de la France à cette ressource², et a jugé que **le respect des objectifs de taux de collecte permettrait de faire des économies significatives**. Elle estime ainsi que si la France avait un taux de recyclage des

¹ Italie, Espagne et Pologne bénéficient toutefois d'un rabais sur cette ressource à hauteur, respectivement, de 184 millions d'euros, 142 millions d'euros et 117 millions d'euros.

² « Soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire », Christine Lavarde, Rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025.

emballages plastiques similaire à celui de l'Allemagne, c'est-à-dire de 50 %, l'économie aurait été de 752,7 millions d'euros en 2023.

4. La ressource RNB s'est imposée comme la principale ressource supportée par une France qui ne bénéficie pas de rabais mais voit tout de même sa clef de contribution s'éroder

Le montant de cette ressource est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du revenu national brut (RNB) de chaque État membre. Elle permet au budget d'être systématiquement à l'équilibre, son montant correspondant à la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses.

Comme dans le cas de la TVA, un taux uniforme est appliqué au RNB de chacun des États membres en fonction de leur part dans l'assiette totale, ce qui garantit une contribution équitable. La France est le deuxième contributeur après l'Allemagne, avec respectivement 15,6 % et 24,1 % des ressources collectées à ce titre dans la proposition de la commission pour les années 2028-2034. Il est à noter toutefois que la part de la France se réduit progressivement à mesure que les autres économies européennes la rattrapent. En 2025, la clé de la France s'élevait encore à 16,7 %¹.

Enfin, la décision ressources propres (DRP) 2007-2013 a instauré des réductions forfaitaires des versements RNB annuels pour certains pays (« rabais »). Ce mécanisme de correction est maintenu par la DRP 2021-2027, au profit de plusieurs pays contributeurs, qui bénéficient ainsi de rabais substantiels : l'Allemagne (2,2 milliards d'euros en 2025), les Pays-Bas (1,7 milliard d'euros), la Suède (0,9 milliard d'euros), l'Autriche (0,4 milliard d'euros) et le Danemark (0,2 milliard d'euros). La France s'est opposée de longue date à ces mécanismes, dont elle est le premier contributeur au financement (1,5 milliard d'euros).

5. Diverses autres recettes complètent les ressources de l'UE

Ces recettes représentent de l'ordre de 1 % du budget et sont le résultat des activités courantes de l'UE. Elles comprennent notamment :

- le solde des exercices antérieurs (excédent disponible de l'exercice précédent et corrections sur exercices antérieurs au titre des ressources TVA, RNB et plastique) ;

- les recettes provenant des personnes travaillant auprès des institutions et autres organismes de l'UE (impôts et cotisations sociales) ;

¹ Prévisions 2025 annexées au budget rectificatif n° 3/2025.

- les **recettes provenant du fonctionnement administratif** des institutions (produits de la vente et de la location de biens, de prestations de services, intérêts bancaires) ;

- les **contributions de pays tiers** à certains programmes européens et notamment du Royaume-Uni au titre de ses engagements passés et de ses éventuelles participations futures ;

- **les intérêts de retard et les amendes**, en particulier celles infligées à des entreprises ayant enfreint les règles européennes de concurrence.

B. RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE, DE NOUVELLES RESSOURCES INTRODUITES GAGNERAIENT À ÊTRE VÉRITABLEMENT « PROPRES » À L'UNION EUROPÉENNE

1. Les États membres ont convenu de financer le plan de relance européen par de nouvelles ressources propres

Le Conseil européen de juillet 2020 a constitué un **tournant historique majeur pour l'UE**. En effet, non seulement les 27 États membres se sont accordés sur un CFP « *socle* » de 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement et 1 061 milliards d'euros en crédits de paiement (en prix de 2018) pour les années 2021 à 2027, surtout, c'est à cette occasion qu'ont été définis les contours du **plan de relance européen - Next Generation EU (NGEU)**.

Cet instrument temporaire de relance de **750 milliards d'euros** (prix de 2018) était destiné à aider à la réparation des dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie due au Covid-19. Il s'est réparti entre 360 milliards d'euros de prêts et 390 milliards d'euros de subventions. Si les 360 milliards d'euros de prêts sont remboursés progressivement par les États membres bénéficiaires, **les 390 milliards d'euros restent à la charge de l'Union européenne**.

Face à la gravité de la crise et devant la nécessité d'accroître massivement et rapidement sa puissance de feu, l'Union européenne s'est dotée d'une capacité d'emprunt pour financer le plan NGEU, la Commission européenne émettant des obligations sur les marchés financiers internationaux au nom de l'Union européenne, avec la garantie des États membres.

Ce choix de financement avait déjà attiré l'attention de la commission des finances lors de l'examen du précédent CFP. Dans son rapport d'information déposé en juin 2020 au nom de la commission des finances¹, le rapporteur Jean-François Rapin, désormais président de la commission des affaires européennes du Sénat, notait ainsi que « *si les propositions de la*

¹ Rapport n° 516 (2019-2020) de M. Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 juin 2020.

Commission européenne sont relativement détaillées quant aux dépenses qui pourront être financées par cet emprunt, **force est de constater que les modalités de remboursement de celui-ci ne sont pas encore étayées** », « à compter de 2028, le remboursement de cet emprunt devra nécessairement passer par une **augmentation des ressources propres** de l'Union européenne, la réduction des dépenses de l'Union étant peu probable. »

Et de fait, dans la continuité des conclusions du Conseil européen de juillet 2020 qu'il précise, **l'accord interinstitutionnel de décembre 2020 prévoit une feuille de route en vue de l'introduction de nouvelles ressources propres, censées permettre la couverture des dépenses attendues.** Cette feuille de route prévoyait une mise en œuvre d'un premier paquet au 1^{er} janvier 2023. **Les propositions successives de nouvelles ressources propres formulées par la Commission sont présentées dans la suite de ce rapport.**

Dans sa proposition de CFP pour les années 2028 à 2034, la Commission propose d'inclure **un montant fixe de 24 milliards d'euros par an** (prix courants) pour le remboursement des intérêts et du capital du soutien non remboursable fourni au titre de NGEU, soit un montant total de **168 milliards d'euros pour la période 2028-2034**¹. La Commission plaide pour un remboursement par annuité fixe² afin de « [garantir] une prévisibilité totale de la planification budgétaire et des contributions des États membres au budget pour ce poste ». **Cette estimation de la Commission apparaît plutôt prudente** : une étude produite à la demande de la commission des budgets du Parlement européen estimait cette enveloppe entre 140 milliards d'euros et 168 milliards d'euros³, selon la vitesse de remboursement souhaitée, avec une charge d'intérêts estimée de l'ordre de 10 milliards d'euros.

2. Le niveau de dépenses du prochain CFP nécessite des ressources supplémentaires

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025 sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034 avec un plafond d'engagements de 1 763 milliards d'euros (prix de 2025), soit 1,26 % du RNB de l'UE. Or, après prise en compte de la forte inflation observée depuis 2022, la valeur réelle du CFP 2021-2027 s'élève aujourd'hui à 1,02 % du RNB de l'UE.

La proposition de la Commission, représenterait donc un ressaut significatif. Il ressort ainsi des échanges avec la direction du budget que la proposition de la Commission impliquerait une très forte hausse de la

¹ COM (2025)573 final, rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2026-2034)*, 16 juillet 2025.

² Si les taux d'intérêt s'avèrent inférieurs aux estimations, le remboursement du capital sera anticipé.

³ *Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF*, Zsolt Darvas, Conor McCaffrey, pour le Parlement européen, octobre 2024.

contribution annuelle moyenne de la France au budget de l'UE, qui passerait en moyenne de **26 milliards d'euros par an pour le CFP actuel à 36 milliards d'euros (+ 38 %)**. Cette contribution serait même portée à **42 milliards d'euros (+ 62 %)** si les nouvelles ressources propres proposées par la Commission ne sont pas adoptées.

Or, la **situation budgétaire dégradée de la France** implique une attention forte au coût du CFP proposé par la Commission. Pour mémoire, Le 26 juillet 2024, sur proposition de la Commission européenne, le Conseil a lancé une **procédure pour déficit excessif à l'encontre de la France**. Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté une recommandation établissant que la France devrait mettre un terme à sa situation de déficit excessif en 2029 au plus tard, soit la deuxième année du prochain CFP. L'adoption de nouvelles ressources propres apparaît donc **indispensable pour limiter une hausse déjà substantielle de la contribution française**.

3. Privilégier des ressources d'échelle européenne et liées aux compétences de l'Union, pour dépasser la logique de la « position nette » des États membres

Formellement, l'introduction de nouvelles ressources propres ne constitue pas, en elle-même, une réponse au besoin de financement de l'Union, puisque celui-ci est aujourd'hui **mécaniquement comblé par la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB), qui constitue une ressource d'équilibre**. La question des nouvelles ressources propres revient donc, pour une large part, à **répartir cette charge entre les différents États membres et d'autres contribuables potentiels**. Toute nouvelle ressource a donc principalement pour effet de modifier la composition des recettes du budget européen

Une telle recomposition entraîne **des effets redistributifs, souvent favorables aux pays contributeurs à la ressource RNB, mais pas nécessairement** : Bruegel estime ainsi que l'introduction de la ressource plastique a impliqué une hausse de 350 millions d'euros de la contribution française en 2023.

Ce constat ne remet toutefois pas en cause l'intérêt de développer de nouvelles ressources propres, dès lors qu'elles répondent à des objectifs précis. Le premier enjeu est de **réduire la dépendance croissante du budget européen aux contributions nationales**, dont le poids ne cesse d'augmenter alors même que les marges budgétaires des États membres se resserrent. En effet, cette dépendance renforce une logique de « *position nette* », dans laquelle chaque État apprécie essentiellement son solde entre contribution et retours financiers, au détriment des bénéfices plus larges de l'intégration européenne et de la production de biens publics européens. Des ressources véritablement propres, définies à l'échelle européenne, et finançant des biens publics

européens¹, peut permettre de **dépasser cette logique comptable nationale pour mener les investissements nécessaires.**

Sur le plan théorique, le deuxième enjeu est donc de **définir des ressources qui soient véritablement propres à l'Union européenne.** La fondation Heinrich Böll² définit plusieurs caractéristiques d'une telle ressource. En premier lieu, de nouvelles ressources sont jugées pertinentes lorsqu'elles sont directement **liées aux compétences de l'UE** (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui que pour les RPT, qui correspondent à la compétence commerciale de l'UE). Ces ressources doivent porter sur des **enjeux de dimension européenne et respecter le principe de subsidiarité.** L'opportunité de taxer au niveau européen doit notamment être avérée, la hausse des recettes du budget de l'UE représentant généralement un manque à gagner pour les budgets des États membres. Enfin, une ressource véritablement propre affecte les contribuables directement et **ne saurait être une « ressource statistique »**, dont l'effet est de répartir la contribution entre les États membres en fonction d'une statistique (ex : le poids des emballages plastiques non-recyclés).

Enfin, **sur le plan pratique**, la Commission européenne note que les nouvelles ressources propres devraient **disposer d'un potentiel de rendement suffisant, être simples à administrer et pouvoir être mobilisées rapidement afin de financer les priorités stratégiques de l'Union.** Dans les faits, cette dernière contrainte est assez forte et amène à privilégier, pour le prochain CFP, des ressources fondées sur des règlements existants de l'Union européenne (cf. ci-après, les propositions fondées sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne ou sur le mécanisme d'ajustement carbone au frontière - MACF).

¹ Cf. les analyses développées sur ce sujet dans le rapport n° 598 (2025-2026) fait par M. Jean-Marie MIZZON, déposé le 6 mai 2026, au nom de la commission des finances sur la proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

² « New EU own resources to strengthen Europe's long-term budget », Heinrich Böll Stiftung, Novembre 2025.

II. LES RESSOURCES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SONT DANS L'ENSEMBLE FAVORABLES À LA FRANCE MAIS DOIVENT ÊTRE RETRAVAILLÉES

A. LA COMMISSION A FORMULÉ PLUSIEURS PROPOSITIONS DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DEPUIS 2021

Conformément à la feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, **la Commission a présenté le 22 décembre 2021** une proposition portant sur trois nouvelles ressources propres :

- **une ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émission (SEQE)¹**. La Commission proposait que 25 % des recettes générées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission prévu dans le cadre du paquet Climat « Fit for 55 » soient affectés au budget européen ;

- **une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Cet instrument vise à limiter les fuites d'émission carbone en instaurant, dans certains secteurs, une péréquation des prix du carbone entre les produits nationaux et les importations en provenance de pays situés hors de l'Union européenne ;

- **une ressource fondée sur le « Pilier I » de l'accord multilatéral de l'OCDE/G20 sur la fiscalité internationale**. Cette ressource, effective une fois la convention multilatérale entrée en vigueur, serait équivalente à 15 % de la part des bénéfices résiduels de certaines entreprises multinationales réaffectés aux États membres de l'Union.

¹ EU Emission Trading System en anglais, ou ETS.

Les travaux de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéfices

Dans le sillage de la crise économique et financière de 2008, les pays du groupe des vingt (G20) ont confié, en juin 2012, un mandat à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour répondre aux pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (dites « Beps », selon l'acronyme anglophone). Ces travaux ont donné lieu, **le 8 octobre 2021, à l'adoption d'une déclaration proposant une solution reposant sur deux piliers** pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie :

- le « **pilier 1** » concerne la répartition de la base taxable, c'est-à-dire du bénéfice, des grands groupes d'entreprises multinationales et en particulier des grandes entreprises du secteur numérique. Il permet une réattribution partielle des droits d'imposition vers les pays où les entreprises concernées font leur chiffre d'affaires et non vers ceux où elles ont leur siège fiscal ;

- le « **pilier 2** » concerne la création d'un mécanisme d'imposition minimale mondiale des bénéfices des grandes groupes d'entreprises multinationales à hauteur de 15 % de leurs bénéfices.

Source : commission des finances

En pratique, l'introduction de nouvelles ressources propres nécessite, d'une part, un accord sur la législation propre à chacune des ressources envisagées (définition des modalités du prélèvement obligatoire), puis, d'autre part, la révision de la « décision ressources propres » (affectation au budget de l'UE). Ainsi, si **deux de ces propositions législatives (ressources MACF et SEQE) ont donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement** au mois de décembre 2022, avec adoption formelle au printemps 2023, ces nouvelles ressources propres **n'ont pas encore réuni l'unanimité requise** pour amender la décision ressources propres.

Une **nouvelle proposition de la Commission, présentée en juin 2023**, a modifié et actualisé le projet de décembre 2021, sans être plus consensuelle.

Les nouvelles ressources propres jouant un rôle crucial dans l'équilibre du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034, la Commission s'est livrée le 16 juillet 2025 à une présentation jointe de ses propositions pour le prochain CFP et pour de nouvelles ressources propres, avec une proposition de nouvelle DRP.

Dans ses projections, la Commission européenne prévoit un remboursement de l'emprunt NGEU sous la forme **d'annuités de 24 milliards d'euros** en euros courants (intérêt + capital)¹ : la dernière proposition dépasse

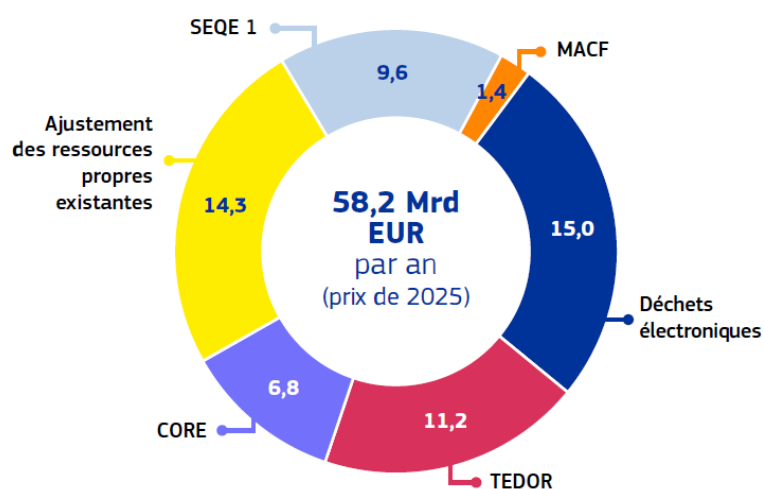
¹ COM (2025) 573 final, « Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2026-2034) », rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil.

« Le montant fixe est calculé en tenant compte des coûts d'intérêt aux taux à terme assortis d'un coussin de sécurité pour tenir compte de l'incertitude sur les taux d'intérêt. Si les taux d'intérêt s'avèrent inférieurs aux estimations, le remboursement du capital sera anticipé afin de conserver à tout moment la rente fixe. »

largement ce montant pour **atteindre chaque année 65,6 milliards d'années en euros courants (58,2 milliards d'euros en euros de 2025)**, intégrant trois nouvelles propositions de ressources sur les entreprises (CORE), le tabac (TEDOR) et les déchets électroniques, détaillées par la suite.

Répartition des nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne en juillet 2025

(en milliards d'euros de 2025)



Note : CORE : Corporate Resource for Europe ; TEDOR - Tobacco Excise Duty Own Resource. Ces ressources sont fondées respectivement, sur les entreprises et les accises sur le tabac. Les ressources propres existantes sont détaillées ci-après.

Source : Commission européenne

Les représentants des ministères économiques et financiers ont indiqué en audition que, si ce paquet n'était pas parfait, il restait dans l'ensemble favorable à la France. Ainsi, la direction du budget note, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *les autorités françaises ont adopté une position de soutien à l'ensemble du paquet proposé par la Commission afin de ne pas le fragiliser, en ligne avec la position française faisant de l'adoption de nouvelles ressources propres une condition sine qua non à la préservation de l'ambition du prochain CFP.* »

Cette position s'appuie pour une large part sur une analyse des retours attendus de ces différentes ressources, jugés plus favorables que la situation présente. En effet, d'après les données communiquées par la Commission européenne, mis à part pour la ressource CORE, chaque ressource proposée se traduit par une contribution moindre que sa clé de contribution RNB.

Clés de contributions par État membre (en moyenne 2028-2034) au titre des nouvelles ressources propres proposées par la Commission

	Clé RNB	Clé RPT	Clé petit colis	Clé e-waste	Clé TEDOR (scénario adoption directive)	Clé CORE	Clé ETS1	Clé MACF
Belgium	3,5%	12,6%	23,1%	2,0%	3,1%	5,5%	2,6%	7,6%
Bulgaria	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	2,6%	0,8%	2,7%	2,4%
Czechia	1,8%	1,7%	0,8%	1,6%	2,9%	2,7%	5,0%	1,8%
Denmark	2,3%	1,8%	1,0%	2,3%	1,2%	3,3%	1,4%	1,1%
Germany	24,1%	17,3%	7,9%	25,1%	20,9%	12,8%	22,0%	15,3%
Estonia	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%	0,9%	0,2%
Ireland	2,4%	2,3%	2,9%	1,0%	0,6%	4,3%	1,1%	1,0%
Greece	1,3%	1,3%	0,4%	1,9%	2,8%	1,0%	4,1%	2,3%
Spain	9,1%	9,1%	4,0%	9,0%	9,6%	8,9%	9,9%	10,1%
France	15,6%	9,5%	15,3%	14,9%	9,2%	15,9%	6,3%	10,4%
Croatia	0,5%	0,3%	0,0%	0,5%	1,2%	0,6%	0,5%	0,8%
Italy	11,4%	9,6%	4,4%	14,1%	13,9%	13,1%	10,6%	16,1%
Cyprus	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%	0,1%
Latvia	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%
Lithuania	0,5%	0,4%	0,2%	0,4%	0,4%	0,6%	0,4%	1,0%
Luxembourg	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	2,6%	1,5%	0,1%	1,0%
Hungary	1,2%	2,4%	17,7%	2,3%	1,9%	2,0%	1,5%	0,9%
Malta	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
Netherlands	6,6%	15,9%	18,4%	7,1%	3,4%	3,5%	3,8%	4,4%
Austria	2,6%	0,9%	0,1%	1,7%	2,8%	4,3%	1,6%	4,4%
Poland	5,3%	5,6%	1,9%	6,8%	9,4%	7,1%	12,9%	5,9%
Portugal	1,6%	1,1%	0,0%	2,1%	2,2%	1,7%	2,1%	2,0%
Romania	2,4%	1,5%	0,0%	2,4%	4,9%	1,5%	4,8%	5,1%
Slovenia	0,4%	0,8%	0,0%	0,5%	0,7%	0,4%	0,5%	0,3%
Slovakia	0,8%	1,0%	0,0%	0,4%	1,2%	1,2%	1,6%	3,4%
Finland	1,5%	0,7%	0,9%	0,8%	0,4%	2,2%	1,9%	1,1%
Sweden	3,6%	2,5%	0,8%	2,1%	1,1%	4,3%	1,0%	0,9%
Union européenne 27	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Note : le code de couleur compare chaque donnée à la valeur de la « clé RNB » du pays ; les clés « e-waste » et « ETS 1 » correspondent respectivement aux clés « déchets électroniques » et « SEQE 1 » (traduction anglaise).

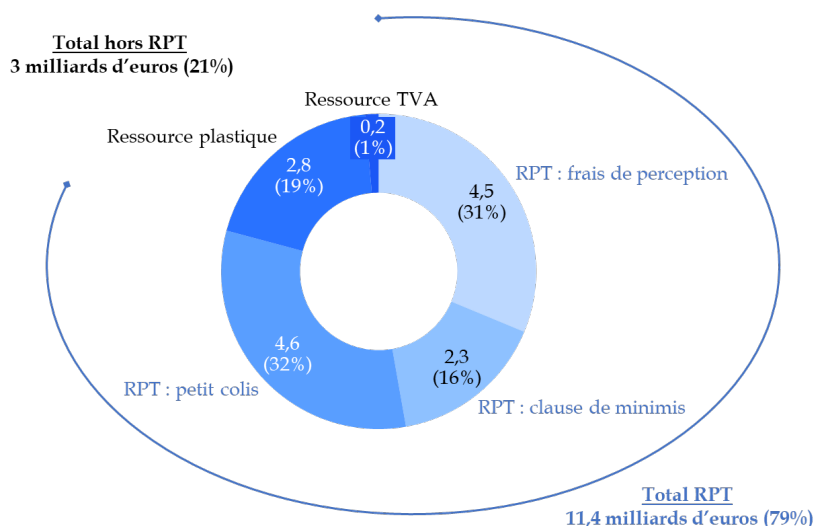
Source : traitement de la direction du budget sur des données de la Commission européenne

B. LA COMMISSION PROPOSE CERTAINES MODIFICATIONS DES RESSOURCES PROPRES EXISTANTES

La hausse des ressources propres existantes représente **près d'un quart de la hausse proposée par la Commission (14,3 milliards d'euros sur un total de 58,2 milliards d'euros en prix de 2025)**. Cette hausse est constituée d'un ensemble de mesures, détaillées ci-après, et porte très majoritairement sur les ressources propres traditionnelles.

Répartition des hausses des ressources propres existantes proposées par la Commission européenne en juillet 2025

(en milliards d'euros de 2025)



Source : commission des finances, d'après la Commission européenne

1. Une hausse des ressources propres traditionnelles (RPT) reversées au budget de l'UE à encourager

La Commission propose trois évolutions des ressources propres traditionnelles (RPT) visant à accroître leur contribution au financement du budget de l'Union européenne :

- premièrement, elle prévoit de **réduire les frais de perception conservés par les États membres de 25 % à 10 %, revenant ainsi au taux appliqué avant 2001**, pour un rendement annuel estimé à 4,5 milliards d'euros ;

- deuxièmement, elle propose d'intégrer aux ressources propres traditionnelles **les recettes issues de la nouvelle taxe de traitement applicable aux petits colis du commerce électronique**, pour un rendement estimé à 4,6 milliards d'euros par an ;

- troisièmement, en complément et dans une moindre mesure, **la suppression de la franchise douanière de 150 euros** permettrait d'élargir l'assiette des droits de douane et de générer environ 2,3 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

Ces deux dernières propositions s'inscrivent dans **une réforme plus générale du cadre douanier de l'UE**, proposée par la Commission en 2023 et qui a donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement le 26 mars 2026¹.

¹ Le Conseil et le Parlement européen doivent encore poursuivre leurs travaux techniques, avant une adoption définitive par les colégislateurs.

Elle s'inspire notamment des conclusions d'un rapport de 2021 de la Cour des comptes européenne sur les contrôles douaniers menées au sein de l'UE¹, qui formulait un certain nombre de recommandations pour limiter le risque que les opérateurs fournissent des données insuffisantes ou inexistantes aux autorités douanières.

L'accord du 26 mars 2026 prévoit notamment la suppression de la franchise de droits de douane pour les petits colis, en s'appuyant sur la future plateforme européenne des données douanières, attendue en 2028 pour les biens issus du commerce en ligne : d'ici cette date, un droit forfaitaire de 3 euros par catégorie d'articles est appliqué².

Ces évolutions présentent un intérêt à la fois pour l'Union européenne et pour la France. **À l'échelle européenne**, elles renforcent le financement du budget en **réduisant la dépendance à l'égard des contributions nationales** assises sur le revenu national brut (RNB). Elles consolident également une ressource historique de l'Union, **cohérente avec sa compétence exclusive en matière douanière**, tout en **adaptant le système aux mutations du commerce international** et à l'essor des importations de faible valeur. La suppression de la franchise de 150 euros apparaît notamment justifiée par le **développement des capacités de contrôle douanier** fondées sur les données et par la nécessité de mieux protéger les intérêts financiers de l'Union.

Pour la France, ces mesures seraient budgétairement favorables dans la mesure où sa clé de contribution au titre des ressources propres traditionnelles, de l'ordre de 9,5 %, demeure sensiblement inférieure à sa clé de contribution au titre de la ressource RNB (15,6 % pour le prochain CFP dans les estimations de la Commission). L'augmentation du poids des ressources propres traditionnelles induites par ces différentes mesures permettrait ainsi de **réduire la contribution française**. S'agissant plus spécifiquement des frais de perception des RPT préservés par les États membres, ceux-ci s'élevaient déjà à 10 % avant 2001 : leur hausse injustifiée jusqu'à 25 % est largement perçue comme une **concession politique à certains États membres, notamment les Pays-Bas et la Belgique**, particulièrement touchés par les RPT en raison de leur position de principaux ports d'entrée des marchandises dans l'Union.

Il convient certes de noter que **les estimations de recettes** associées à la suppression de la franchise de 150 euros et à la redevance sur les petits colis **demeurent incertaines**, en raison tant des **comportements d'adaptation** des opérateurs que des incertitudes entourant la mise en service de la future **plateforme européenne de données douanières** et le **montant définitif de la redevance**. En effet, pour mémoire, la taxe française de deux euros sur les petits colis, instaurée en mars 2026 conformément à la loi de finances initiale

¹ « Rapport spécial 04/2021 : Contrôles douaniers : un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE », Cour des comptes européenne, 30 mars 2021.

² Une fois la plateforme opérationnelle, ce droit provisoire doit être remplacé par les tarifs douaniers de droit commun de l'UE.

pour 2026¹, avait largement été contournée par les plateformes asiatiques, avec un « *déport de volume* » de « *l'ordre de 90 % depuis le 1^{er} mars* » d'après le directeur général des Douanes². Ces plateformes expédiaient ainsi par avion les marchandises dans d'autres pays européens, avant de les acheminer par la route jusqu'en France. La généralisation de la taxe sur les petits colis au niveau européen permet justement de **lutter contre ces comportements d'évitement**.

Les autorités françaises interrogées par le rapporteur spécial estiment en outre que les **propositions de la Commission pourraient encore être approfondies**. Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) défend ainsi une **affectation intégrale des droits de douane et de la future redevance sur les petits colis au budget de l'Union européenne, soit une suppression des frais de perception**. Cette évolution permettrait de maximiser le rendement de l'une des rares ressources propres de l'UE et limiterait davantage le recours aux contributions fondées sur le RNB.

Enfin, sur le plan opérationnel, la Cour des comptes européenne défend³ « *la mise en œuvre d'une analyse des risques à l'échelle de l'UE et l'application de contrôles douaniers uniformes dans tous les États membres* » en ce qu'elles « *contribueraient à réduire le manque à gagner en matière de droits de douane et à augmenter le montant des RPT perçues et versées au budget de l'UE* »

Sans ignorer les réticences de pays comme la Belgique ou les Pays-Bas, le rapporteur spécial recommande donc aux autorités françaises de défendre **un niveau de RPT aussi élevé que possible**. D'abord, parce qu'il s'agit de l'une des quelques propositions de la Commission qui **n'augmente pas le niveau de la contribution** des États membres. Ensuite, parce qu'il s'agit d'une **ressource véritablement propre**, liée aux compétences de l'UE et simplement recouvrée par les États membres pour le compte de cette dernière. Enfin, cette ressource s'appuie sur une réforme du cadre douanier de l'UE qui apparaît indispensable, relativement peu contestée et, conformément aux préconisations de la Cour des comptes européenne, doit être menée jusqu'à son terme pour maximiser les RPT.

Recommandation n° 1 : Accepter la hausse des ressources propres traditionnelles proposée par la Commission et défendre une suppression des frais de perception.

¹ Article 82 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

² « Largement contournée, la taxe française sur les petits colis est suspendue, remplacée par une taxe européenne de 3 euros », BFM Business, le 30 juin 2026.

³ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

2. Une révision à la hausse du taux d'appel de la « ressource plastique » malgré des doutes sérieux sur la qualité des données sous-jacentes

La forte inflation observée depuis 2022 a significativement réduit la valeur du taux d'appel de la ressource plastique. La Commission propose donc de le porter de 0,8 € par kg à 1 € par kg en 2028 avant, ensuite, de l'adapter chaque année pour tenir compte de l'inflation. La Commission estime l'impact de cette proposition à **2,8 milliards d'euros par an (en prix de 2025)**.

La France, mauvaise élève, serait particulièrement pénalisée par cette hausse : à volume inchangé, une telle hausse porterait ainsi la contribution française de 1,4 milliard d'euros à 1,7 milliard d'euros, soit une hausse non-négligeable de 300 millions d'euros, avant toute prise en compte des effets de l'indexation sur l'inflation.

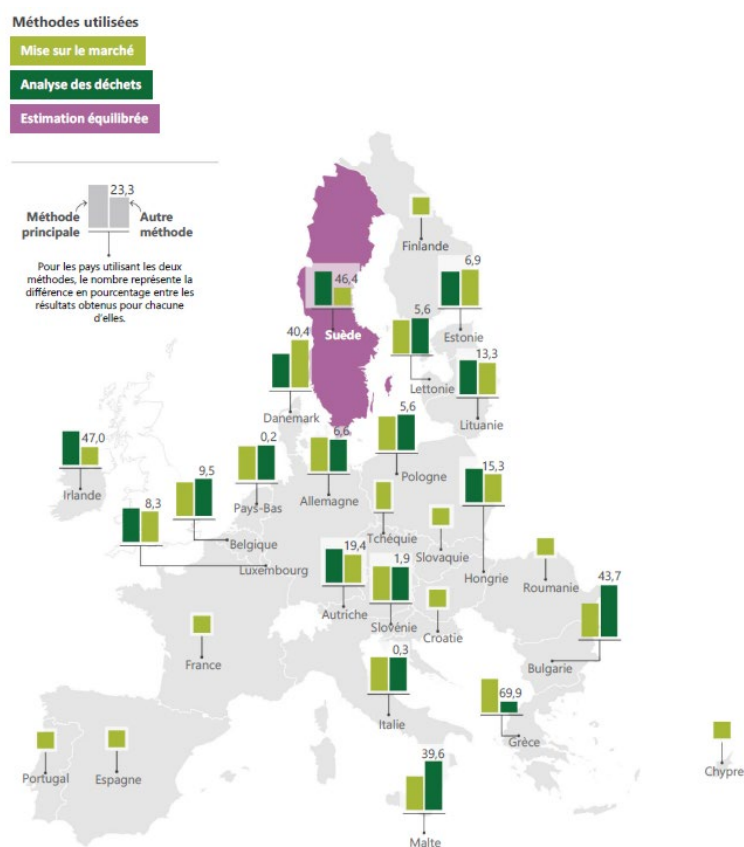
Au demeurant, la Cour des comptes européenne a fait part de ses doutes sur la qualité des données qui sous-tendent ce prélèvement. En effet, alors que les États membres sont tenus d'utiliser deux méthodes de calcul différentes et de fournir une estimation unique en équilibrant les résultats obtenus pour estimer la quantité de déchets d'emballages en plastique produits¹, **seuls 18 États membres ont communiqué des données fondées sur les deux méthodes. C'est désormais le cas de la France :** à l'issue de l'inspection réalisée par la Commission européenne en France en juillet 2025, cette dernière n'a formulé aucune réserve et a constaté que les autorités françaises appliquaient désormais les deux méthodes de calcul².

Dans l'ensemble, **les écarts observés entre les chiffreages** obtenus selon ces deux méthodes **suffisent à mettre en doute la qualité** des données utilisées (ex : en Irlande, écart de 47 % entre les deux méthodes statistiques utilisées).

¹ Règlement (UE) 2023/595 établissant le formulaire pour le relevé relatif à la ressource propre fondée sur le plastique.

² Dans le graphique de la Cour des comptes européennes ci-dessous, fondée sur des données plus anciennes, la France comptait encore parmi les pays n'appliquant qu'une seule méthode.

Méthodes utilisées par les États membres pour estimer les déchets d'emballages en plastique produits



Source : Cour des comptes européenne, d'après les données fournies par la Commission européenne

La Commission européenne souhaite **nuancer la portée de ces critiques**. Pour mémoire, cette dernière **contrôle la bonne mise en œuvre de la « ressource plastique »** au moyen d'inspections réalisées dans l'ensemble des États membres¹. Interrogée par le rapporteur spécial, elle indique² **qu'un premier cycle de contrôle s'est achevé en juin 2026** et que tous les États ont été inspectés. Lorsque des insuffisances sont constatées, la Commission émet une **réserve assortie d'un délai de correction et d'un suivi spécifique**. À défaut de régularisation dans les délais, **des intérêts peuvent être appliqués**. Les réserves ne sont levées qu'après **correction rétroactive des données**, depuis 2021, première année d'application de cette ressource propre, ce qui garantit la protection du budget de l'Union et l'égalité de traitement entre les États membres.

¹ Ces contrôles portent notamment sur le respect des règles méthodologiques applicables au calcul de la ressource, qui imposent de recourir à deux méthodes distinctes d'estimation des déchets d'emballages plastiques non recyclés – l'analyse des quantités d'emballages mises sur le marché et l'analyse du poids et de la composition des déchets – puis d'en équilibrer les résultats afin d'obtenir une estimation unique.

² Réponses au questionnaire.

Les différentes autorités françaises interrogées par le rapporteur spécial soutiennent la **généralisation du recours aux deux méthodes de calcul pour améliorer la robustesse des estimations** (même si, dans le cas de la France, il s'avère que les deux méthodes conduisent à des résultats très proches : le niveau relativement élevé de la contribution française n'est donc pas un artefact statistique).

La Direction générale du Trésor tire toutefois toutes les conséquences du diagnostic très sévère formulé par la Cour des comptes européenne. Elle pointe¹ que « *le principal sujet de préoccupation tient au manque de prévisibilité des contributions nationales à cette ressource* » et appelle à « *tirer rapidement les enseignements de la mise en œuvre de cette ressource* », listant un certain nombre d'obstacles identifiés : « *hétérogénéité méthodologique, variabilité de la définition du plastique, écarts entre données initiales et données finales* ».

Le rapporteur spécial **partage l'objectif de fiabilisation affiché par l'ensemble des acteurs** interrogés et suivra avec attention les prochaines évaluations de la Cour des comptes européenne à ce sujet. Il **reconnait le caractère incitatif** d'une telle ressource, pour pousser les États membres à mieux recycler leurs déchets plastiques, et comme recommandé par la commission des finances², appelle la France à mieux répondre à ces incitations, pour des raisons aussi bien environnementales que budgétaires.

Il s'interroge toutefois sur **l'importance donnée à cette ressource dans le budget de l'UE**. Pour mémoire, la « ressource plastique » est une « ressource statistique », dont l'effet principal est de déterminer la ventilation de l'effort budgétaire entre les États membres. Est-il souhaitable que cette ventilation se fonde sur **une statistique dont la fiabilité est aujourd'hui contestée** ? Il appelle donc les autorités françaises à **conditionner la hausse proposée de cette ressource à une fiabilisation effective** et reconnue des données sous-jacentes.

3. Une suppression des mécanismes de correction sur l'ensemble des ressources propres soutenue de longue date par les autorités françaises

Afin de simplifier et de rendre plus transparent le système des ressources propres, la Commission propose de **supprimer les principaux mécanismes de correction actuellement prévus dans la décision relative aux ressources propres (DRP)**. Cette suppression concerne **(i) l'écrêtement de l'assiette de la ressource TVA, (ii) les réductions forfaitaires accordées au titre de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés et (iii) les rabais forfaitaires sur la ressource fondée sur le**

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

² « Soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire », Christine Lavarde, Rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025.

revenu national brut (RNB) dont bénéficient actuellement l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède (cf. *supra*).

La Commission considère en effet que ces mécanismes, introduits progressivement pour répondre à des demandes spécifiques de certains États membres, **nuisent désormais à la lisibilité du système sans toujours répondre à leur objectif initial**, appréciation partagée par la Cour des comptes européenne.

S'agissant plus particulièrement de **l'écrêtement de l'assiette TVA**, la Commission relève que, contrairement à l'objectif affiché, ce mécanisme **ne bénéficie pas systématiquement aux États membres les moins prospères** : en 2026, seuls sept États membres devraient en bénéficier (Bulgarie, Estonie, Croatie, Chypre, Luxembourg, Malte et Portugal), alors que plusieurs États dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union n'y sont pas éligibles. En tout état de cause, l'impact budgétaire de cette mesure est limité, évalué à environ 158 millions d'euros pour l'ensemble du budget de l'Union en 2026.

Les autorités françaises ont soutenu de manière constante la suppression de l'ensemble de ces mécanismes de correction, pour les raisons évoquées ci-dessus. Cette orientation est d'autant plus favorable à la France qu'elle ne bénéficie d'aucun de ces dispositifs. Le SGAE relève toutefois que **les États actuellement bénéficiaires des rabais sur la ressource RNB ont d'ores et déjà exprimé leur souhait de les maintenir dans le prochain cadre financier pluriannuel**, ce qui pourrait constituer un point sensible des négociations.

Le rapporteur spécial pointe que, dans un contexte où les États membres ont convenu de la nécessité d'adopter de nouvelles ressources propres, **chaque État membre ne peut considérer comme « acquis » des avantages obtenus par le passé, qui nuisent aux intérêts de l'Union** et n'ont pour seule justification que le besoin de contenter chaque État membre pour obtenir l'unanimité requise à l'approbation de la DRP. **Il partage donc le soutien, sans ambiguïté, des autorités françaises aux suppressions des mécanismes de correction proposées par la Commission européenne.**

C. LA REPRISE DE DEUX PROPOSITIONS DISCUTÉES DEPUIS 2021, POUR ALLIER RENDEMENT, DÉCARBONATION ET COMPÉTITIVITÉ DU CONTINENT EUROPÉEN

1. Le système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE)

a) *Introduit il y a plus de 20 ans, le SEQE a favorisé une baisse des émissions en Europe et commence à constituer une ressource pour les États*

Régi par la directive 2003/87/CE de la Commission européenne, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) a été instauré en 2005 afin d'encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'une manière économiquement efficace et avantageuse. Il restreint le volume des gaz à effet de serre qui peuvent être émis par les secteurs industriels énergivores, les producteurs d'électricité et les compagnies aériennes. Les quotas d'émission sont plafonnés à un niveau fixé par l'UE et les entreprises peuvent soit recevoir, soit acheter des quotas individuels. Le plafond est abaissé au fil du temps, de manière à réduire progressivement la quantité d'émissions. Le nombre de pays et de secteurs concernés s'est accru avec le temps.

Évolution des principales caractéristiques du SEQE

	Phase I (2005-2007)	Phase II (2008-2012)	Phase III (2013-2020)
Pays	UE 25 + Roumanie et Bulgarie en 2007	UE 27+ Norvège, Liechtenstein et Islande	UE 28 (Croatie)+ Norvège, Liechtenstein et Islande
Gaz	CO ₂ seul	CO ₂ + N ₂ O opt in	CO ₂ , N ₂ O et PFC
Secteurs	Électricité et chaleur, raffineries, acier, fer, ciment et chaux, verre, céramique, pâte à papier	Mêmes secteurs + aviation à compter de 2012	Même secteurs + métaux ferreux et non ferreux, aluminium de première fusion et d'affinage, acide nitrique, acide adipique, acide glyoxylique, ammoniac, poussière de soude, hydrogène, produits pétrochimiques

Source : Ministère de la transition écologique, d'après la Commission européenne

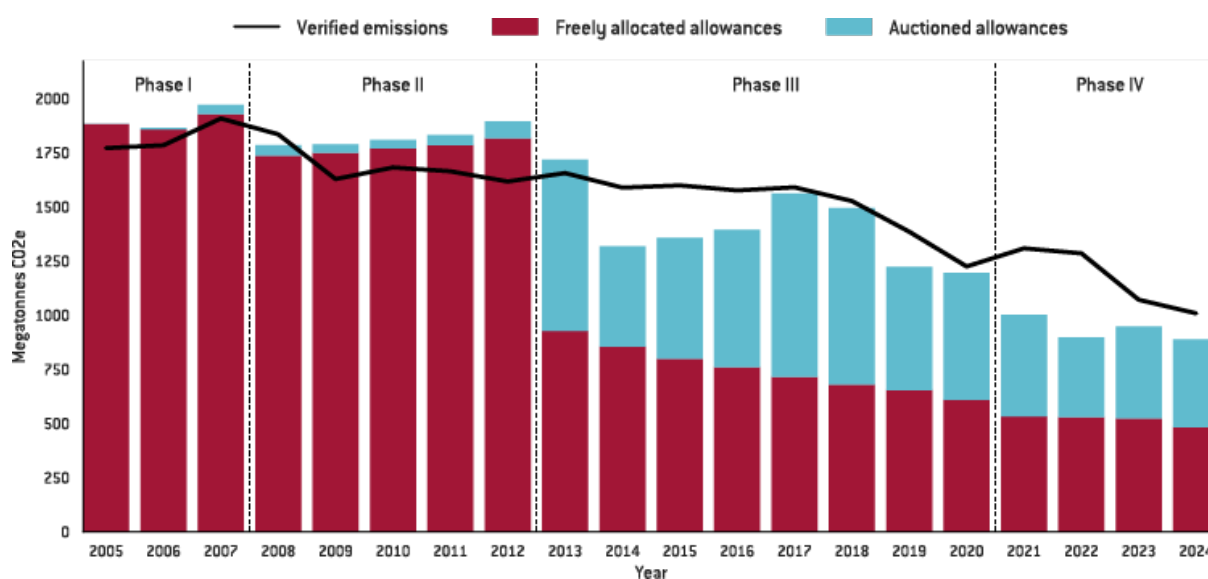
Le plafond de quotas est fixé en fonction des objectifs climatiques de l'Union européenne pour les secteurs couverts par le SEQE. Dans son rapport sur le marché du carbone en 2024, la Commission européenne estime que le système couvre 40 % des émissions de l'Union européenne¹.

¹ « Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2024 », Commission européenne, Décembre 2025.

La quasi-totalité des quotas étaient alloués gratuitement jusqu'en 2012. Depuis le début de la phase 3 en 2013, plus de la moitié des quotas sont vendus aux enchères, avec l'objectif de faire croître ce niveau progressivement. Afin de préserver certains secteurs particulièrement exposés à un risque de fuite de carbone (c'est-à-dire un risque de voir la production se délocaliser du fait des contraintes climatiques), la possibilité de distribuer des quotas gratuits a été maintenue.

Interrogée par le rapporteur spécial, la DG Trésor estime¹ néanmoins que cet instrument montre ses limites, « les quotas gratuits [affaiblissant] le signal-prix du carbone et [retardant] la décarbonation de l'industrie tout en maintenant une dépendance aux énergies fossiles ». C'est pourquoi cet instrument sera progressivement éteint d'ici 2034 pour les secteurs couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), un instrument jugé « bien plus efficace pour lutter contre les fuites de carbone sur le marché intérieur ». La baisse des quotas gratuits étant intrinsèquement liée à la montée en charge du MACF, « la France se mobilise pour renforcer l'efficacité du MACF dans le cadre de la révision actuellement en discussion à Bruxelles » (cf. infra).

Évolution de la part des quotas mis aux enchères



Note de traduction : « verified emissions » - émissions mesurées et vérifiées ; « freely allocated allowances » - quotas gratuits ; « auctioned allowances » - quotas mis aux enchères.

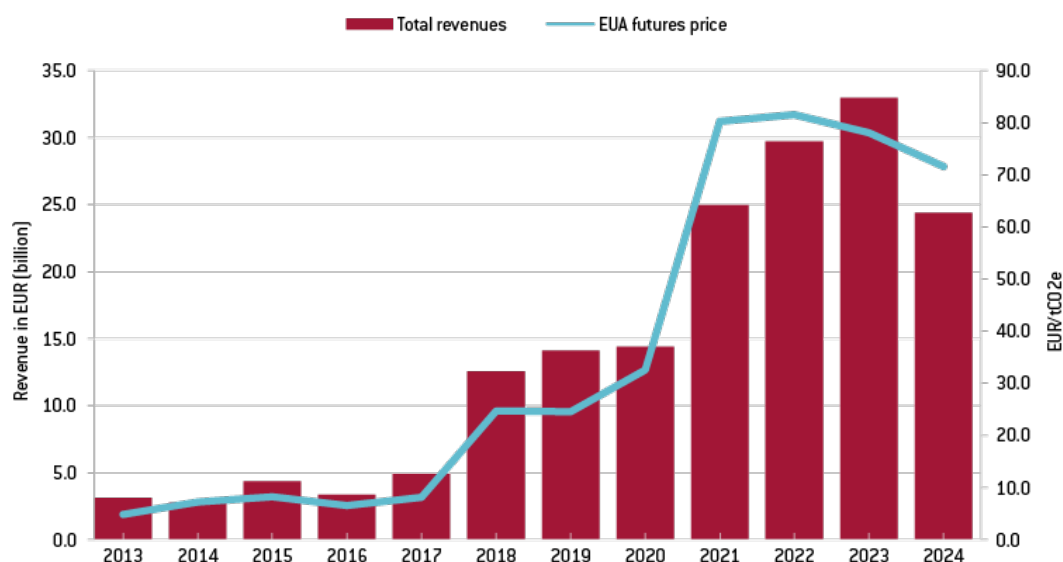
Source : Bruegel

On observe par ailleurs une augmentation quasi constante du prix du carbone, de 7 euros la tonne en 2018 à plus de 28 euros en mai 2020. Mais ce n'est qu'à partir de mi-2020 que le « prix a commencé à augmenter plus fortement,

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

jusqu'à atteindre plus de 90 euros la tonne début 2022 », selon la Banque de France¹, signal prix jugé compatible avec l'ambition européenne d'une transition vers une société sobre en carbone.

Évolution des recettes et du prix des enchères de carbone pour les pays de l'UE



Note de traduction : « Revenue in EUR (billion) » - recettes en milliards d'euros ; « total revenues » - recettes totales ; « EUA futures price » - prix des contrats futurs EUA (enchères carbone européennes).

Source : Bruegel

Associées à la hausse du prix du carbone, les enchères de quotas ont constitué une **ressource en forte croissance pour les États membres** et permis une **réduction significative et efficiente des émissions de CO₂**. La DG Trésor constate ainsi que le SEQE « *a atteint son objectif premier : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'industrie lourde et de la génération d'électricité en Europe* », les émissions des installations concernées (hors transport aérien et maritime) ayant « *baissé de 49 % au niveau européen et de 51 % en France entre 2005 et 2024* ». La DG Trésor distingue toutefois les secteurs de **la production d'électricité**, « *qui a contribué le plus significativement à cette baisse (- 58 % au niveau européen et - 60 % au niveau français)* » et **de l'industrie**, où la baisse a été moindre (- 28 % au niveau européen, - 40 % pour la France).

Ce satisfecit général peut être étendu aux milieux économiques : interrogé par le rapporteur spécial², le MEDEF a fait part de « *son attachement au SEQE, qui demeure l'un des instruments les plus structurants et les plus efficaces*

¹ Le Bulletin de la Banque de France n° 242 : Les instruments européens visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, publié le 01/09/2022.

² Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

de la politique climatique européenne », en ce qu'il présente plusieurs atouts fondamentaux, en établissant notamment un signal-prix unique pour l'ensemble des acteurs européens et en garantissant la neutralité technologique (laissant aux entreprises le choix des solutions de décarbonation les plus adaptées).

Aujourd'hui, la démarche européenne n'est pas isolée et **la tarification carbone est très répandue** : d'après la Banque mondiale¹, **elle couvre environ 28 % des émissions mondiales**, avec 80 instruments en vigueur (taxes et marchés du carbone), générant depuis deux ans plus de 100 milliards de dollars de recettes publiques annuelles.

b) La révision du SEQE en 2026 s'accompagne d'un débat sur la vitesse de sa montée en charge

La révision du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE), attendue à l'été 2026, constitue l'un des principaux chantiers du cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie. Elle intervient dans un contexte sensiblement différent de celui ayant présidé à sa dernière révision en 2023. En effet, si **le marché carbone demeure l'instrument central de la politique climatique européenne**, la forte hausse des prix de l'énergie, le ralentissement de la conjoncture économique, le renforcement des politiques industrielles de soutien aux entreprises dans les principales économies concurrentes et les inquiétudes relatives à la compétitivité de l'industrie européenne conduisent aujourd'hui **plusieurs États membres et représentants industriels à demander une adaptation de son fonctionnement**. La question est d'autant plus sensible que le champ du marché carbone s'est récemment élargi avec la création du SEQE 2 couvrant les secteurs du bâtiment, des transports routiers et des petites installations industrielles. Enfin, **les recettes générées par les enchères de quotas constituent désormais une source de financement importante, tant pour les budgets nationaux que, dans les propositions de la Commission, pour le budget de l'Union**.

Aussi les positions des États membres apparaissent aujourd'hui contrastées. Plusieurs États, dont **l'Allemagne et l'Italie, se montrent favorables à une révision du système** ou au maintien d'un volume plus important de quotas gratuits afin de limiter les coûts supportés par leurs industries. À l'inverse, **huit États membres, parmi lesquels l'Espagne, les Pays-Bas, le Danemark ou la Suède, ont réaffirmé leur soutien au fonctionnement actuel** du marché carbone et à l'ambition climatique européenne. **La France affiche quant à elle une position plus équilibrée** en réaffirmant son attachement au principe du SEQE tout en se déclarant ouverte

¹ *État et tendances de la tarification du carbone 2025, la Banque mondiale, 2025.*

à un lissage de la trajectoire de réduction des quotas jusqu'en 2050 afin de renforcer la prévisibilité économique¹.

Ces différentes positions reflètent pour partie l'implication des milieux économiques dans cette révision, **les associations patronales comme BusinessEurope (au niveau de l'UE) ou le MEDEF (en France) ayant fait valoir leurs revendications**. Lors de ses échanges avec le rapporteur spécial, ce dernier a ainsi estimé que « *l'équilibre entre transition écologique et compétitivité est aujourd'hui fragilisé* ». Il propose par conséquent **d'étaler davantage la réduction des quotas jusqu'en 2050**, afin d'assurer une transition plus progressive et mieux alignée sur les capacités réelles de transformation de l'industrie européenne. L'organisation patronale considère en outre que la **suppression progressive des quotas gratuits** ne devrait pas intervenir tant que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) n'aura pas pleinement démontré son efficacité opérationnelle et juridique (cf. ci-dessous). Enfin, il formule plusieurs propositions plus techniques pour rendre la diminution des quotas moins contraignante, comme une révision du fonctionnement de la **réserve de stabilité du marché**² ou une meilleure prise en compte des **absorptions permanentes de carbone**³.

Le diagnostic des organisations patronales **ne fait toutefois pas consensus**. Interrogé par le rapporteur spécial, l'économiste Zsolt Darvas du think tank Bruegel estime au contraire que le risque de désindustrialisation **résulte moins du niveau du prix du carbone que d'une insuffisance des politiques d'accompagnement de la transformation industrielle**. Aussi, affaiblir le marché du carbone reviendrait, selon lui, à **pénaliser les entreprises ayant déjà investi dans leur décarbonation**. Une telle évolution créerait un **aléa moral susceptible de réduire les incitations futures** à investir dans les technologies bas-carbone, tout en prolongeant la dépendance de l'industrie européenne aux énergies fossiles importées. Or, le SGAE rappelle que **la décarbonation devient progressivement un facteur de différenciation économique** entre les grandes puissances industrielles.

Enfin, sur le plan budgétaire, la direction générale du Trésor relève **qu'un affaiblissement de l'ambition environnementale du SEQE entraînerait vraisemblablement une diminution des recettes** issues des enchères de quotas, le signal politique envoyé entraînant une baisse du prix

¹ « Décarbonation de l'économie européenne : la France rend publique sa position sur la réforme de l'ETS 1 », AEF info, 16 mars 2025.

² Conçue initialement pour absorber les excédents de quotas accumulés lors des premières phases du SEQE, cette réserve devrait désormais, selon lui, être adaptée à un contexte inverse de raréfaction de l'offre. Le MEDEF propose ainsi de revoir les seuils de déclenchement de la réserve, les modalités de remise sur le marché des quotas ainsi que les règles d'annulation automatique, afin d'améliorer la liquidité du marché, de limiter les épisodes de forte volatilité des prix et d'offrir aux investisseurs une meilleure visibilité de long terme.

³ Avec une reconnaissance plus complète des technologies de captage, d'utilisation et de stockage du carbone, ainsi que, sous réserve de garanties environnementales élevées, un recours encadré à certains crédits internationaux.

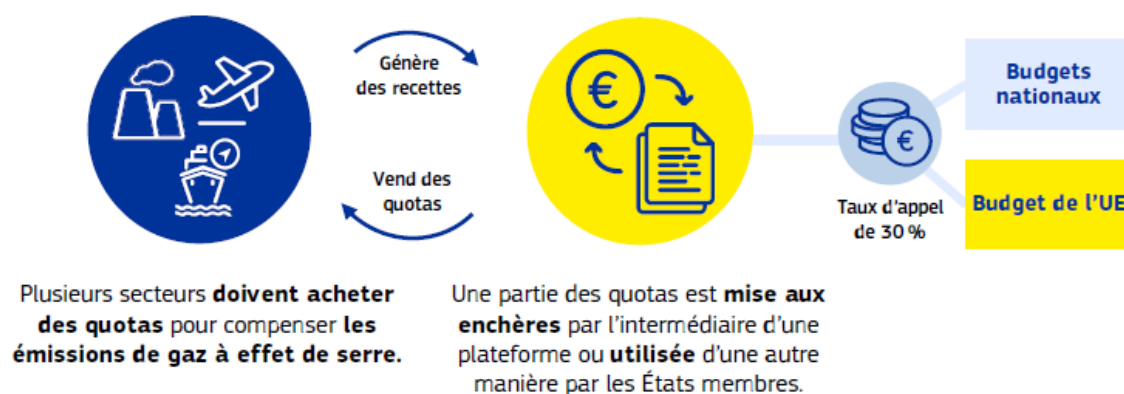
du carbone. De même, une diminution du nombre de quotas mis aux enchères, se traduirait mécaniquement par des pertes de recettes.

Ainsi, **la révision de 2026 devra trouver un équilibre** entre la poursuite des objectifs climatiques européens, le maintien d'un signal économique crédible et la préservation de la compétitivité de l'industrie européenne. Si les alertes des milieux économiques devront être prises en compte, le rapporteur spécial constate surtout que, dans l'ensemble, un consensus existe sur l'efficacité du SEQE et que **toute révision doit être calibrée de manière à ne pas casser la dynamique de décarbonation européenne.**

c) La ressource associée est favorable à la France et constitue une véritable ressource propre liée aux compétences de l'UE

Dans le cadre du système actuel d'échange de quotas d'émission de l'UE, la plupart des recettes provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission sont **transférées aux budgets nationaux**. En décembre 2021, la Commission a proposé qu'à l'avenir **25 % des recettes provenant de l'échange de quotas d'émission de l'UE alimentent le budget de l'UE ; cette proportion a été augmentée à 30 % en juillet 2025**. D'après la Commission, « *la ressource propre fondée sur le SEQE demeure l'épine dorsale des propositions [formulées], étant donné qu'elle est étroitement liée aux objectifs climatiques de l'Union et constitue une source potentielle importante de recettes* ». Avec 30 % des recettes alimentant le budget de l'UE, **la plus grande partie des recettes provenant de la mise aux enchères de quotas d'émission continuerait d'être versée aux budgets nationaux.**

Proposition de la Commission sur le SEQE



Source : Commission européenne

La Commission estime que cette ressource devrait générer **environ 9,6 milliards d'euros** par an, en moyenne, en se fondant sur un prix à la tonne de 88 euros (prix de 2025). **La Commission a décidé de se recentrer uniquement sur les recettes provenant du système d'échange de quotas**

d'émission (SEQE 1) déjà en place et de ne pas fonder la ressource propre sur le nouveau système d'échange de quotas d'émission lié au transport routier et au bâtiment (SEQE 2), pourtant incluses dans sa proposition de 2023. Cette exclusion apparaît principalement motivée par des considérations politiques, plusieurs États membres ayant fait de cette question une ligne rouge dans les négociations sur les ressources propres.

À ce jour, **les recettes du marché carbone bénéficient essentiellement aux États membres**. En 2024, les enchères de quotas ont généré près de **38,8 milliards d'euros de recettes, dont environ 24,4 milliards d'euros ont directement alimenté les budgets nationaux**¹. La directive SEQE impose toutefois que ces recettes soient consacrées au financement de **politiques climatiques**, de transition énergétique ou d'accompagnement social. Ainsi, en France, elles contribuent notamment au financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la rénovation énergétique des logements ainsi qu'au financement des autorités organisatrices de mobilité, grâce notamment à un amendement de la commission des finances du Sénat en ce sens adopté dans la loi de finances initiale pour 2026².

La proposition de la Commission est globalement soutenue par les autorités françaises. La direction du budget souligne qu'une ressource propre fondée sur le SEQE présente plusieurs avantages : elle repose sur des recettes effectives plutôt que sur des bases statistiques, s'inscrit en cohérence avec les objectifs climatiques de l'Union et serait particulièrement favorable à la France sur le plan budgétaire (avec une clé de contribution française estimée à environ 6 %, bien en deçà de sa clé de contribution de 15,6 % à la ressource RNB). C'est pourquoi, à ses yeux³, *« il semble nécessaire de limiter tout mitage de l'assiette de cette piste de nouvelle ressource propre, y compris dans le cadre de la prochaine révision de la directive ETS »*.

Plusieurs travaux académiques, notamment ceux de Bruegel, proposent d'aller sensiblement plus loin que la Commission. Zsolt Darvas, économiste attaché à ce think tank, estime ainsi que **les recettes du marché carbone devraient, par principe, revenir quasi intégralement au budget de l'Union**, les États membres ne conservant qu'une fraction destinée à couvrir les coûts de perception. Cette proposition repose sur un double argument. D'une part, **le marché carbone traite une externalité environnementale transfrontière** relevant directement des compétences de l'Union et constitue donc, par nature, une ressource européenne. D'autre part, **les recettes correspondantes reposent sur un système harmonisé, largement centralisé** et administrativement simple à gérer, ne nécessitant ni nouvelle assiette fiscale ni nouveaux dispositifs déclaratifs.

¹ Pour le reste, les recettes du SEQE sont déjà affectées à des fonds européens comme le fonds de modernisation (6,3 milliards d'euros), le fonds d'innovation (2,3 milliards d'euros) et enfin la facilité pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU (5,6 milliards d'euros).

² Cf. l'article 168 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

³ Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

Une telle proposition apparaît néanmoins peu probable sur le plan politique, le SGAE indiquant que **le principe même d'une ressource propre fondée sur le SEQE fait déjà l'objet d'oppositions marquées au Conseil, notamment de la part de plusieurs États d'Europe centrale et orientale, tandis que d'autres États membres ont intégré les recettes du marché carbone dans le financement de leurs politiques nationales et seraient réticents à en transférer une part plus importante au budget de l'Union.** La proposition de la Commission d'affecter 30 % des recettes est ainsi présentée comme **un compromis entre les besoins de financement de l'Union et les intérêts budgétaires des États membres.** Dans ce contexte, un relèvement substantiel du taux d'affectation ou la réintégration du SEQE 2 apparaissent difficiles à obtenir dans une négociation requérant l'unanimité.

Enfin, la Cour des comptes européenne se félicite que cette ressource puisse s'appuyer sur des données fiables et abondantes (le prix des certificats mis aux enchères). Elle constate néanmoins une **forte volatilité des prix du carbone**, qui peut affecter le potentiel rendement annuel de cette ressource. En outre, elle constate que le prix du carbone a chuté depuis la simulation, rendant les simulations de la Commission excessivement optimistes.

Évolution récente du prix de la tonne de carbone



Note de traduction : « Auction price » - prix d'adjudication ; « Commission estimations based on price of €80t/CO₂ prices (€88t/CO₂ in 2025 prices) : estimations de la Commission fondées sur un prix de 80 €/t de CO₂ (88 €/t de CO₂ en prix de 2025).

Source : Cour des comptes européenne

Interrogée sur ce point, la direction générale du Trésor constate que la volatilité du prix du carbone se poursuit en 2026 (avec un prix oscillant entre 61 euros/tCO₂e et 92 euros/tCO₂e). Néanmoins, sur la base des estimations en sa possession, elle **ne juge pas les prévisions de la Commission « particulièrement optimistes »**. En outre, comme évoqué précédemment, elle

indique que la révision de la réserve de stabilité du marché doit permettre de limiter la volatilité du carbone. Comme la direction du budget, elle alerte aussi sur le fait que « *les paramètres qui seront adoptés dans le cadre de la révision à venir joueront sans doute un rôle déterminant pour le niveau de prix de l'ETS¹ à moyen terme* », toute réforme significative entraînant une diminution par rapport aux recettes anticipées.

Le rapporteur spécial appelle donc les autorités françaises à **soutenir pleinement l'adoption de cette nouvelle ressource propre**. Conformément aux préconisations de Bruegel, il conviendrait même d'**augmenter encore le taux d'appel de cette ressource**, limité à 30 % dans la proposition de la Commission. En effet, les contre-arguments à cette proposition ne portent pas sur son fond mais sur des considérations nationales : le rapporteur spécial comprend que chaque État ait à cœur de défendre ses intérêts, mais estime que **ces enjeux de partage des coûts et des bénéfices peuvent être traités plus efficacement** en jouant sur l'importance respective des différentes ressources statistiques et en traitant les éventuels besoins de soutien des États les moins favorisés grâce à la politique budgétaire (par exemple grâce au Fonds pour la modernisation²).

2. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) constitue le pendant extérieur du SEQE

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), également connu sous l'acronyme anglais CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) est un instrument règlementaire européen qui vise à **soumettre les produits importés dans le territoire douanier de l'Union Européenne à une tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits**. L'objectif premier de ce dispositif est de **lutter contre les fuites de carbone**, dans un contexte de renforcement de l'ambition climatique au niveau européen. Ce dispositif repose sur **un mécanisme de quotas miroir du mécanisme SEQE³**.

Le MACF a été **progressivement instauré depuis 2023 et est pleinement en place depuis le 1^{er} janvier 2026**. Il a créé de nouvelles obligations règlementaires pour les importateurs⁴ et s'applique, dans un premier temps, uniquement à certaines marchandises dites « simples »

¹ Quotas carbone.

² Le Fonds pour la modernisation est un programme de l'Union européenne qui vise à aider 13 pays de l'UE à faible revenu à atteindre leurs objectifs de neutralité climatique en contribuant à moderniser leurs systèmes énergétiques et à améliorer l'efficacité énergétique.

Les États membres bénéficiaires sont la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie la Slovaquie et la Slovénie.

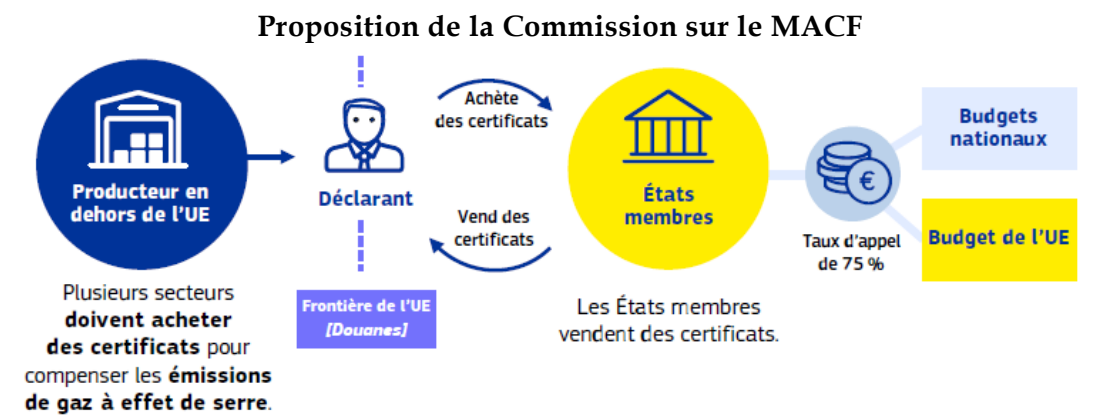
³ Ex : pour deux producteurs UE et chinois d'acier produisant 1 000 tonnes avec une intensité carbone de 1,2 tCO₂eq / t de produit, le producteur devra acheter 1 200 tCO₂eq de quotas ETS là où le producteur chinois devra acheter 1 200 tCO₂eq de certificats MACF.

⁴ Les importateurs dont les importations cumulées de marchandises ne dépassent pas 50 tonnes (massiques) sur l'année civile, sont exemptés de toutes les obligations liées au MACF.

fortement exposés au risque de fuite de carbone : acier, ciment, aluminium, engrais azotés, hydrogène, importations d'électricité. Ces secteurs **représentent en cumulé environ la moitié des émissions industrielles dans l'UE**. L'objectif affiché de la Commission est d'élargir progressivement ce **périmètre** de marchandises à d'autres secteurs de l'industrie, notamment le raffinage et la chimie, ainsi qu'à certains produits de l'aval afin de limiter les risques de contournement.

La montée en charge du MACF est **indissociable de la disparition progressive des quotas gratuits dans le SEQE**. En effet, historiquement, l'allocation de quotas gratuits dans le cadre du marché carbone européen a été la solution pour limiter les risques de fuites de carbone. Cependant, ce système a progressivement révélé plusieurs limites, impliquant un manque à gagner et **dégradant fortement le signal-prix moyen de la tonne de carbone**¹.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) peut être considéré comme la « *dimension extérieure* » du SEQE. La Commission propose **l'affectation de 75 % des recettes générées par cette ressource au budget de l'UE**². Cette ressource devrait **générer environ 1,4 milliard d'euros par an, en moyenne**, soit un **montant relativement modeste pour l'heure**.



Source : Commission européenne

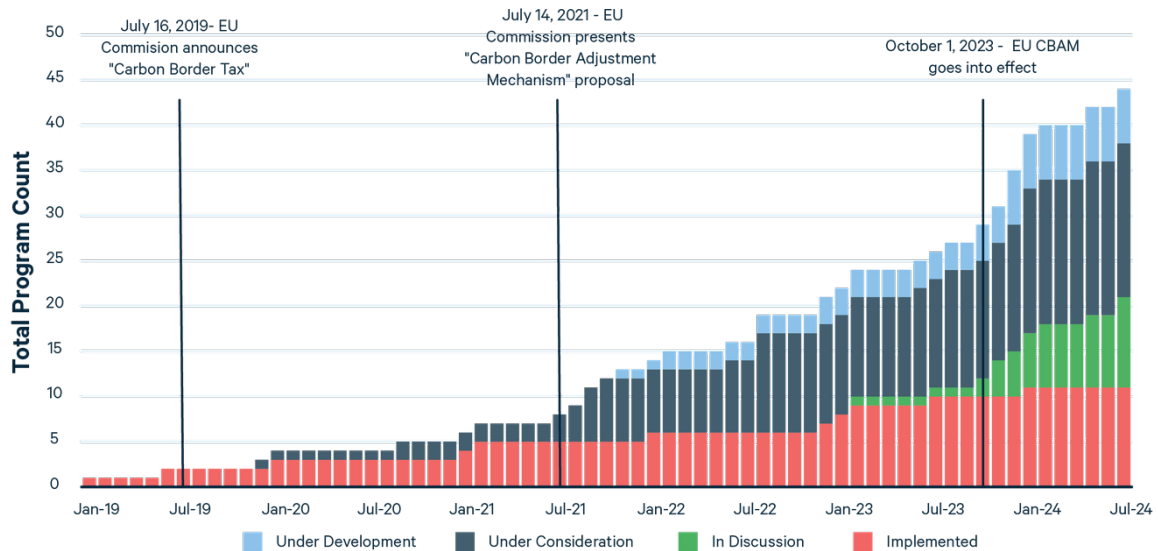
Pour la même raison qu'elle a soutenu une ressource propre fondée sur le SEQE, **la France a toujours soutenu une ressource fondée sur le MACF, pendant de la ressource précédente**. En outre, en plus de lutter contre les fuites de carbone, la simple annonce du MACF a contribué à généraliser les

¹ En effet, si on alloue gratuitement 85 % des quotas, par exemple, comme a longtemps été le cas pour le ciment ou encore l'aluminium, un prix du quota de 100 €/tCO₂eq est ressenti comme étant de seulement 15 €/tCO₂eq.

² Proportion inchangée depuis la première proposition de la Commission en décembre 2021.

mécanismes de tarification du carbone de par le monde, **renforçant indirectement la compétitivité de l'industrie européenne**¹.

Nombre de dispositifs de tarification du carbone ou d'ajustement carbone aux frontières dans le monde



Note de traduction : « total program count » - décompte du nombre total de programmes ; 1^{er} évènement : 16 juillet 2019 : la commission européenne annonce une « Taxe carbone aux frontières » ; 2^e évènement : 14 juillet 2021 – la Commission européenne présente sa proposition pour un mécanisme d'ajustement aux frontières lié au carbone ; 3^e évènement : 1^{er} octobre 2023, entrée en vigueur du MACF dans l'UE.

Source : *Resources for the future, d'après la Banque mondiale*

Si le MACF est désormais largement soutenu dans son principe, sa mise en œuvre progressive a mis en évidence **plusieurs limites opérationnelles et économiques**. La première concerne son **périmètre, jugé insuffisamment large**. Le mécanisme couvre principalement des produits de base (acier, aluminium, ciment, engrais, électricité, hydrogène), mais laisse encore en dehors de son champ de nombreux produits transformés. Cette situation crée un risque de déplacement des importations vers les produits situés à l'aval des chaînes de valeur, contenant pourtant des matériaux déjà couverts par le MACF, réduisant ainsi son efficacité contre les fuites de carbone.

À titre d'exemple, le ciblage des engrais peut se répercuter en aval sur les agriculteurs, ce qui a notamment poussé la France à demander, avec l'Italie, une **exemption temporaire des engrais du MACF**. Le commissaire européen à l'agriculture, Christophe Hansen, a reconnu qu'il « *y a évidemment un problème avec l'augmentation du prix des engrais de 60 % depuis 2020. Pour les*

¹ « *How Carbon Border Adjustments Might Drive Global Climate Policy Momentum* », *Resources for the future*, octobre 2024.

grandes cultures, c'est un défi énorme, et la plupart d'entre elles ne sont plus rentables. »

Une deuxième limite réside dans **l'absence de prise en compte des effets du MACF sur les exportations européennes**. Ainsi, alors que le MACF protège les producteurs sur le marché intérieur, il ne compense pas les coûts carbone supportés par les entreprises européennes lorsqu'elles exportent vers des pays tiers ne disposant pas d'une tarification équivalente, ce qui constitue aujourd'hui l'un des principaux angles morts du dispositif.

Enfin, d'autres fragilités concernent **les risques de contournement**, notamment par des phénomènes de « *resource shuffling* »¹, de transformations minimales réalisées hors Union européenne ou de réorganisation artificielle des chaînes d'approvisionnement.

Afin de répondre à ces difficultés, **la Commission européenne a présenté, en décembre 2025, un ensemble de propositions** destinées à renforcer progressivement le mécanisme. Elle propose **d'étendre le champ d'application du MACF à plus de 180 produits situés à l'aval** des filières de l'acier et de l'aluminium à compter de 2028, afin de limiter les risques de contournement par les produits transformés. Soucieuse de limiter les charges administratives pesant sur les opérateurs, la Commission a parallèlement simplifié le fonctionnement du MACF en introduisant un **seuil d'exemption de 50 tonnes par an**, qui devrait exonérer environ 182 000 petits importateurs tout en maintenant la couverture de plus de 99 % des émissions concernées. Elle a également proposé la création d'un **fonds temporaire de décarbonation**, doté de 632 millions d'euros sur deux ans, destiné à accompagner les entreprises européennes particulièrement exposées au risque résiduel de fuite de carbone à l'exportation pendant la montée en charge du mécanisme. Enfin, la proposition de révision du règlement introduit la possibilité **d'accorder, dans des circonstances graves et imprévues, des exemptions temporaires pour certains produits** lorsque des perturbations majeures des chaînes d'approvisionnement ou des hausses exceptionnelles de prix le justifieraient.

La Commission **n'a en revanche pas retenu la demande d'exemption des engrais formulée par la France et l'Italie**, estimant qu'une suspension affaiblirait les investissements engagés par les producteurs européens d'engrais dans leur décarbonation et risquerait d'encourager des comportements spéculatifs. En outre, une première exception risque **d'ouvrir la voie à de nombreuses demandes similaires**, susceptibles de remettre progressivement en cause un instrument considéré comme essentiel à la conciliation des objectifs climatiques et de compétitivité industrielle. La

¹ Le « *resource shuffling* » désigne une réallocation des exportations des producteurs des pays tiers de leurs biens les plus décarbonés vers l'UE afin de limiter le coût de l'ajustement financier du MACF. Dans le cadre de la sidérurgie, par exemple, un pays tiers dont la production n'est pas soumise à une taxation des émissions de carbone, exportera vers l'Europe de l'acier produit avec des procédés moins émetteurs de CO₂ tout en réservant l'acier plus émetteur à son marché intérieur sans pour autant avoir fait de nouveaux investissements dans la décarbonation.

Commission européenne a donc préféré **mobiliser la réserve agricole afin d'apporter un soutien financier ciblé aux exploitants agricoles** (cf. présentation du plan engrais du 19 mai 2026).

Pour le reste, la réponse de la Commission a été accueillie par les autorités françaises comme un **premier pas dans la bonne direction**. Ainsi, le SGAE indique que les autorités françaises ont salué la proposition d'étendre le MACF aux produits en aval de l'acier et de l'aluminium, tout en **plaidant pour un élargissement supplémentaire**, notamment aux produits en aval de l'ammoniac **dans le secteur de la chimie**.

Par ailleurs, **la question des exportations demeure insuffisamment traitée**. Le SGAE indique que les autorités françaises plaident depuis plusieurs années pour la mise en place d'une solution pérenne consistant à **maintenir partiellement les quotas gratuits du SEQE pour les produits exportés**, afin d'éviter une perte de compétitivité des industriels européens sur les marchés internationaux. D'après le SGAE, *« cette solution devrait être reprise par la Commission européenne dans le cadre de la révision de la directive ETS qui sera présentée le 15 juillet. »* Une telle solution devrait être **privilégiée par rapport au fonds temporaire proposé par la Commission**, dont la direction du budget conteste la complexité administrative, le faible montant et surtout les modalités de financement. En effet, ce fonds serait financé par une partie des recettes du MACF, alors même que la France défend parallèlement une affectation intégrale de ces recettes au budget de l'Union au titre des ressources propres, rendant ces deux propositions difficilement conciliables.

Dans l'ensemble, la direction générale du Trésor souligne que **la montée en charge très progressive du MACF, combinée au calendrier étalé de suppression des quotas gratuits jusqu'en 2034, permet précisément d'observer le fonctionnement du dispositif, d'améliorer progressivement la qualité des données et d'ajuster le mécanisme avant son déploiement complet**.

Le rapporteur spécial constate par ailleurs que **la ressource associée au MACF n'occupe qu'une place limitée dans le budget proposé par la commission (1,4 milliard d'euros sur 58,2 milliards d'euros)**. Il appelle à **soutenir l'adoption de cette ressource**, en ce qu'elle constitue le pendant extérieur de la ressource SEQE. Au demeurant, sa clé de répartition est également favorable à la France (10,4 % contre 15,6 % pour la clé RNB). **Les enjeux économiques exposés ci-dessus dépassent toutefois largement des considérations budgétaires** : il invite donc les autorités françaises à suivre de près l'extension de ce mécanisme vers l'aval et à défendre la mise en place d'un instrument pérenne de soutien à l'exportation, en procédant rapidement aux ajustements nécessaires pour **préserver la compétitivité des producteurs européens**.

D. LES AUTRES RESSOURCES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SUSCITENT DE NOMBREUSES INTERROGATIONS

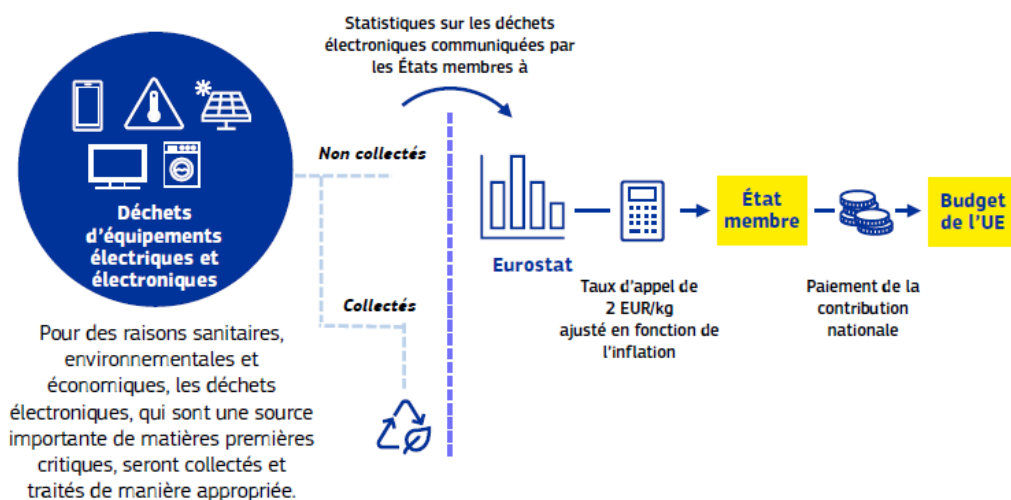
1. Une ressource « déchets électroniques » qui soulève les mêmes problématiques que la ressource « plastique »

La proposition de créer une **ressource propre fondée sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE ou e-waste)** s'inscrit dans la stratégie de l'Union visant à renforcer l'économie circulaire et à améliorer la collecte des déchets électroniques. La Commission propose que la contribution des États membres soit **calculée en appliquant un taux d'appel de 2 euros par kg aux quantités de déchets électroniques non collectés**, un taux indexé sur l'inflation.

En incitant les États membres à améliorer leurs performances en matière de collecte et de recyclage, cette ressource poursuit plusieurs objectifs d'intérêt général. Elle vise à **réduire les risques sanitaires et environnementaux** liés aux substances dangereuses contenues dans les équipements électriques et électroniques, à limiter les impacts environnementaux liés à leur élimination et à **favoriser la récupération de matières premières critiques**, telles que le cuivre, le platine ou les terres rares, dont la sécurisation constitue un enjeu stratégique pour l'Union.

Cette ressource constitue **la principale proposition de la Commission en termes de rendement, devant générer environ 15 milliards d'euros par an**. La Commission souligne toutefois que ce rendement a vocation à diminuer à mesure que les taux de collecte progresseront, la finalité première de ce dispositif étant une amélioration des performances environnementales.

Proposition de la Commission sur la ressource « déchets électroniques »



La Cour des comptes européenne pointe les **similarités de cette nouvelle ressource avec la ressource plastique**, notamment le fait qu'elle s'appuie sur des données que les États membres sont déjà tenus de publier¹, suivis par les mêmes acteurs nationaux, avec un taux d'appel indexé sur l'inflation et visant à une meilleure valorisation de déchets.

Toutefois, comme pour la ressource plastique, la Cour des comptes européenne émet de **sérieux doutes sur la qualité des données**. Dans son avis sur le système de ressources propres proposé par la Commission, elle pointe en effet qu'« *il existe un risque que la qualité des données ne soit pas adaptée à l'objectif visé dans le cadre du calcul des ressources propres. Les données relatives aux produits électroniques mis sur le marché pourraient être sous-estimées, à l'instar de celles concernant les emballages en plastique (...). Il n'existe aucune obligation spécifique pour les États membres de vérifier les données avant de les transmettre à la Commission. Actuellement, Eurostat examine les données, effectue des contrôles de cohérence de base, envoie des demandes de clarification aux États membres si nécessaire et en assure le suivi. Toutefois, en l'absence de base juridique, il ne vérifie pas les données.* »

La Cour relève en outre que **plusieurs États membres n'avaient pas transmis l'ensemble des données requises** pour les exercices 2022 et 2023 et rappelle que des difficultés similaires avaient déjà été observées lors de l'introduction de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés. En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, « *la Cour considère que ces constats devraient être l'occasion pour toutes les parties prenantes de mieux se préparer lors de l'adoption de nouvelles ressources propres* ».

La Commission partage ce diagnostic et reconnaît que **la comparabilité des données peut encore être améliorée** avant une éventuelle entrée en vigueur de la ressource. Afin de renforcer la fiabilité des données avant l'entrée en vigueur éventuelle de la ressource, **la Commission indique avoir engagé plusieurs actions depuis la fin de l'année 2025**, proposant un dispositif d'assistance technique aux États membres, organisant des sessions d'information et organisant un atelier consacré à la qualité des données relatives aux déchets électroniques, afin d'élaborer des lignes directrices plus précises. Le rapporteur spécial craint toutefois que ces partages de bonnes pratiques **ne suffisent pas à répondre aux incertitudes pointées par la Cour**.

Par ailleurs, au-delà de ces difficultés générales sur la qualité des données, **des questions se posent aussi sur la méthodologie employée**. Le think tank Bruegel² identifie ainsi certains biais : en estimant les déchets électroniques non collectés comme la différence entre la **moyenne des EEE mis sur le marché au cours des trois années précédentes** et les **quantités effectivement collectées l'année de référence**, la formule retenue défavorise

¹ Directive 2012/19/EU relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

² « *Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources* », Bruegel, Zsolt Darvas et Roel Dom, 20 avril 2026.

systematiquement les États membres connaissant une croissance rapide des ventes d'EEE¹. Bruegel recommande donc d'ajuster les calculs afin de tenir compte des tendances d'évolution des ventes.

**Comparaison des volumes d'EEE mesurés comme « non-collectés »
dans deux cas types**

Année	Croissance nulle				Croissance à 10 %			
	Ventes	Moyenne (A)	EEE collectés (B)	EEE non collectés (A) - (B)	Ventes	Moyenne (A)	EEE collectés (B)	EEE non collectés (A) - (B)
1	100,0				100,0			
2	100,0				110,0			
3	100,0				121,0			
4	100,0	100,0	100,0	-	133,1	110,3	100,0	10,3
5	100,0	100,0	100,0	-	146,4	121,4	110,0	11,4
6	100,0	100,0	100,0	-	161,1	133,5	121,0	12,5
7	100,0	100,0	100,0	-	177,2	146,9	133,1	13,8
8	100,0	100,0	100,0	-	194,9	161,5	146,4	15,1
9	100,0	100,0	100,0	-	214,4	177,7	161,1	16,6
10	100,0	100,0	100,0	-	235,8	195,5	177,2	18,3
Total				-				98,0

Note : dans ce cas type, l'intégralité des EEE est collectée en N+4.

Source : commission des finances d'après Bruegel

Le rapporteur spécial observe que la simple introduction d'un décalage d'un an permet de corriger l'essentiel de ce biais (c'est-à-dire en comparant les volumes collectés en N à la moyenne des ventes sur les années N-4 à N-2).

¹ Dans ces pays, une augmentation des volumes mis sur le marché accroît mécaniquement le volume théorique de déchets collectés attendu, alors même que les équipements récemment vendus n'ont pas encore atteint leur fin de vie.

EEE mesurés comme « non-collectés » en introduisant un décalage d'un an

Année	Croissance à 10 %			
	Ventes	Moyenne (A)	EEE collectés (B)	EEE non collectés avec décalage d'un an (A) - (B)
1	100,0			
2	110,0			
3	121,0			
4	133,1	110,3	100,0	
5	146,4	121,4	110,0	0,3
6	161,1	133,5	121,0	0,4
7	177,2	146,9	133,1	0,4
8	194,9	161,5	146,4	0,4
9	214,4	177,7	161,1	0,5
10	235,8	195,5	177,2	0,5
Total				2,6

Source : commission des finances

Interrogé sur ce point, l'économiste Zsolt Darvas conclut qu'« il convient d'évaluer d'autres méthodes d'ajustement et de **choisir celle qui est à la fois simple et minimise les biais** dans différents scénarios. »

Malgré ces limites, **la direction du budget n'est, dans l'ensemble, pas défavorable à l'introduction de cette ressource**, la clé de contribution attendue pour la France (14,9 %) étant inférieure à la clé RNB française attendue pour le CFP 2028-2034 (15,6 %).

Toutefois, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, le SGAE a appelé à une **vigilance toute particulière** sur cette ressource, rappelant que « *la ressource fondée sur le recyclage des déchets plastique s'est avérée moins favorable à la France que prévu, du fait des modalités de calcul mis en œuvre par la Commission, qui reposent en réalité sur les estimations des États membres eux-mêmes.* »

De fait, comme pour la ressource plastique, cette ressource pourrait particulièrement pénaliser la France. Dans son rapport sur la prévention et la valorisation des déchets¹, Christine Lavarde pointe en effet qu'en 2023, **les volumes de déchets électroniques collectés en France étaient bien inférieurs aux objectifs de la filière** (entre 67 % et 73 % selon les types de déchets). Une nouvelle contre-performance française serait de nouveau problématique au vu de l'importance du rendement attendu (15 milliards d'euros). À titre de comparaison, la France a contribué à plus de 20 % de la ressource plastique

¹ Soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025, Christine Lavarde.

en 2025 : en appliquant des proportions similaires, **la contribution française à la ressource déchets électroniques serait de l'ordre de 3 milliards d'euros** (contre 2,2 milliards d'euros dans les projections actuelles).

Enfin, la direction du budget rappelle que **la France privilégie les ressources reposant sur des revenus effectivement perçus**¹. À l'inverse, la ressource « déchets électroniques » repose sur **une assiette statistique complexe, dont la robustesse demeure à consolider**, notant en outre que « *la méthodologie de calcul fait partie du champ des discussions dans le cadre des négociations sur la proposition de nouvelle DRP.* »

En conclusion, **malgré ces limites, le rapporteur spécial invite à les autorités françaises à accepter l'adoption de cette ressource**, dans une approche globale, pour diversifier les ressources de l'UE et inciter les États de l'UE à mieux collecter ces déchets.

Sur le plan budgétaire toutefois, le rapporteur spécial note que la forte incertitude autour de cette ressource **risque de masquer une sous-estimation de la contribution française**. Il appelle donc les autorités françaises à faire le nécessaire pour veiller à la qualité des données et de la méthodologie utilisées.

Surtout, compte tenu de ces incertitudes, **il émet de sérieux doutes sur la pertinence de conférer un tel poids à cette ressource, avec un rendement attendu de 15 milliards d'euros**. En effet, l'utilité principale des ressources statistiques est de répartir les contributions entre les États membres selon un critère établi, jugé souhaitable : **comment le nouveau système de ressources de l'UE peut-il donner une telle importance à une statistique aussi contestée ?** Conscient que de telles discussions paramétriques se poursuivront jusqu'à l'adoption effective de la nouvelle DRP, le rapporteur spécial **recommande de réduire l'importance relative de cette ressource, en réduisant par exemple le taux d'appel appliqué sur le volume de déchets non-collectés**.

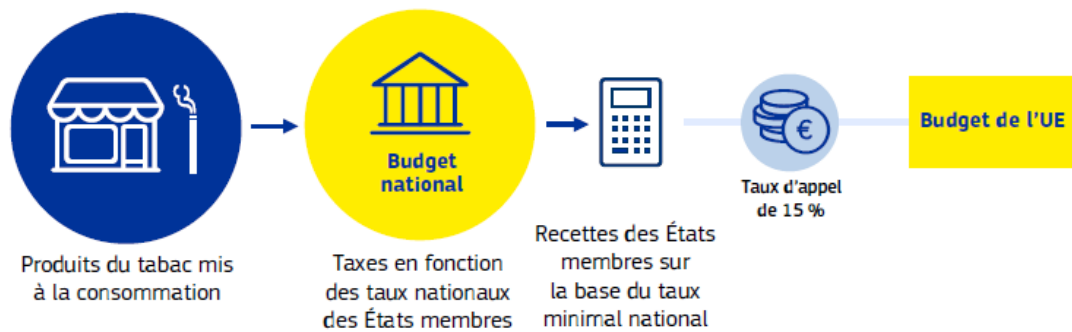
2. Des droits d'accise sur le tabac dont le rendement est très incertain, tant à court terme qu'à plus long terme

La Commission propose d'instaurer une **ressource propre liée aux droits d'assise sur le tabac (Tobacco Excise Duty Own Resource - TEDOR)**. Son objectif est de contribuer au **financement du budget de l'Union** tout en soutenant les **objectifs européens de santé publique** par la réduction de la consommation de tabac.

¹ Telles que celles fondées sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), les droits de douane ou la future redevance sur les petits colis.

Le mécanisme prévoit qu'un **taux d'appel de 15 %** soit appliqué, dans chaque État membre, à l'assiette constituée par les quantités de tabacs manufacturés et de produits connexes mises à la consommation, valorisées au moyen des **taux minimaux d'accise harmonisés au niveau de l'Union**.

Proposition de la Commission sur les droits d'accise sur le tabac



Source : Commission européenne

Cette ressource complète la **proposition de révision de la directive sur les accises applicables au tabac**¹, destinée à actualiser les taux minimaux européens et à inclure les nouveaux produits du tabac. Toutefois, sur le plan juridique, TEDOR est indépendante de l'adoption de cette réforme. Selon les estimations de la Commission européenne, cette ressource pourrait générer **environ 11,2 milliards d'euros par an**.

Si cette proposition présente l'avantage de s'appuyer sur **des systèmes nationaux d'accises déjà en place**, ce qui limite les coûts administratifs de mise en œuvre, la justification économique de **l'instauration d'une ressource au niveau européen est moins évidente** que pour les ressources SEQE ou MACF. En effet, comme le souligne Bruegel², **les bénéfices liés à la réduction du tabagisme profitent principalement aux États membres**, à travers la diminution des dépenses de santé et l'amélioration de la santé publique nationale. Dès lors, le transfert d'une partie des recettes d'accises vers le budget de l'Union apparaît moins naturellement justifié que pour des ressources répondant à des enjeux véritablement transfrontaliers.

En outre, **le lien entre TEDOR et les objectifs de santé publique demeure indirect**. La ressource étant calculée sur la base des taux minimaux européens, elle n'entraîne pas automatiquement une augmentation du prix du tabac. Son efficacité dépendra des choix des États membres : ceux-ci devront décider d'augmenter leurs droits d'accise pour compenser le prélèvement

¹ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.

² « Financing the EU budget : an assessment of five proposals for new resources », Bruegel, Zsolt Darvas et Roel Dom, 20 avril 2026.

européen ou d'en absorber le coût dans leurs budgets nationaux. Même en cas de hausse des taxes, la diminution du tabagisme dépendra de la sensibilité des consommateurs aux prix, ainsi que des risques de développement des achats transfrontaliers ou du commerce illicite.

a) Une ressource étroitement liée à une hypothétique révision de la directive sur les accises applicables au tabac

La principale incertitude entourant la ressource TEDOR tient aux perspectives d'adoption de la révision de la directive européenne sur les accises applicables au tabac. Si, juridiquement, la Commission européenne souligne que TEDOR peut être instaurée indépendamment de cette réforme, **son rendement financier repose en pratique sur l'actualisation des niveaux minimaux d'accises au niveau européen** : si la Commission communique sur un **rendement annuel moyen de 11,2 milliards d'euros** pour cette ressource, en l'absence de révision, ce rendement serait ramené à **4,9 milliards d'euros par an**.

La révision de la directive européenne sur les accises applicables au tabac proposée par la Commission européenne prévoit en effet une **augmentation substantielle des minima européens de taxation**. Selon le Comité national contre le tabagisme (CNCT), ces niveaux minimaux seraient relevés d'environ **139 % pour les cigarettes** et de **plus de 250 % pour le tabac à rouler**. Une telle réforme aurait des effets contrastés selon les États membres, avec **peu d'incidence toutefois en France, où les droits d'accise dépassent déjà largement les minima envisagés**. Elle entraînerait en revanche des hausses significatives du prix du tabac dans de nombreux autres États membres.

L'ambition de cette réforme ne fait pas consensus et **les négociations progressent lentement**. Les discussions au Conseil portent sur plusieurs paramètres essentiels de la réforme : le niveau des minima d'accises, leur modulation en fonction du pouvoir d'achat des États membres, leur indexation sur l'inflation, l'extension du régime aux nouveaux produits du tabac (cigarettes électroniques, tabacs chauffés, sachets de nicotine) ainsi que le renforcement des contrôles sur les mouvements de tabac brut afin de lutter contre la contrebande et la contrefaçon. **Ces paramètres revêtent une importance particulière puisqu'ils déterminent directement l'assiette de la ressource TEDOR** et, par conséquent, son rendement.

Si la présidence chypriote du Conseil a présenté plusieurs propositions de compromis durant le premier semestre 2026, les divergences demeurent profondes :

- l'Allemagne, Malte et la Hongrie jugent les minima proposés pour les cigarettes excessifs ;

- à l'inverse, la Belgique, la Finlande, la France et les Pays-Bas estiment qu'un nouvel abaissement des seuils priverait la réforme de sa portée ;

- certains États enfin défendent des priorités nationales (la Suède conteste le relèvement de la fiscalité applicable au *snus*, l'Espagne s'oppose à l'alignement de la fiscalité du tabac à rouler sur celle des cigarettes).

Les difficultés sont accentuées par la procédure législative applicable. La révision de **la directive relève de la procédure législative spéciale, qui impose son adoption à l'unanimité par le Conseil** après consultation du Parlement européen. Compte tenu de la faible avancée des discussions, **la révision, initialement anticipée pour juin 2026, a dû être repoussée au second semestre.**

b) Une ressource favorable à la France, mais dont le rendement futur est très incertain

En atteignant son objectif, l'adoption de cette révision pourrait réduire durablement la consommation de tabac en Europe et, ce faisant, l'assiette sur laquelle la ressource proposée se fonde. Ainsi, en France, où le niveau de la fiscalité sur le tabac est déjà élevé, les livraisons de cigarettes chez les buralistes étaient **en recul en 2025 pour la dixième année consécutive**. Sur la période allant de début janvier à fin octobre, elles ont ainsi chuté de 9 % en volume par rapport à la même période un an plus tôt, selon les derniers chiffres de la Direction générale des douanes et droits indirects.

Ce repli est attribué aux **politiques publiques de lutte contre le tabagisme** et aux **hausses successives** des prix du tabac intervenues au cours des dernières années¹. Le prix moyen du paquet de cigarettes vendu par les buralistes français est ainsi passé **de 6,80 € en 2017 à 12,10 € en 2024, soit une hausse de 78 % en 7 ans.**

Ces hausses de prix ont détourné les fumeurs des bureaux de tabac, **les achats en dehors du réseau des buralistes représentant environ 40 % des cigarettes consommées en France**, selon une étude de la Seita. Cela concerne à la fois les produits de contrebande et les achats transfrontaliers, notamment en Italie, en Espagne et au Luxembourg où les prix des cigarettes sont moins élevés.

Cette baisse des ventes est également liée au recul du tabagisme. Selon le baromètre de Santé publique France publié le 15 octobre dernier, **le nombre de fumeurs quotidiens de 18 à 75 ans a diminué de 4 millions au cours des 10 dernières années**, leur proportion étant passée de 29 % à 2014 à 18 % en 2024.

¹ « Cigarettes : nouveau repli des ventes en 2025. Les Échos – études ».

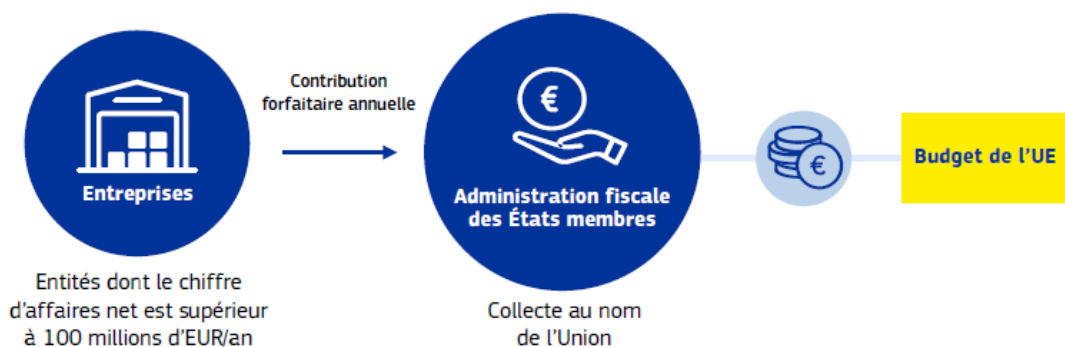
Enfin, comme pour les « ressources plastique » et « déchets électroniques », cette nouvelle ressource ne serait pas véritablement « propre » à l'Union européenne et **constituerait une nouvelle ressource statistique qui, dans les faits, contribue à déterminer le montant de la contribution des États membres.**

En définitive, **l'intérêt de définir une telle ressource au niveau européen n'est pas apparent**, dans la mesure où elle porte sur un phénomène dont les conséquences sont avant tout nationales et que, s'agissant d'une ressource statistique, elle reste versée par les États membres. Dans une pure logique budgétaire et nationale, **le rapporteur spécial invite néanmoins les autorités à défendre cette ressource**, principalement parce que **les effets redistributifs anticipés sont favorables à la France** (avec une clé de contribution française s'élevant à 9,2%). **Le rendement attendu de cette réforme est toutefois très incertain**, tant à court terme (cf. révision de la directive sur les accises applicables au tabac) qu'à plus long terme (du fait de la baisse tendancielle induite de la consommation du tabac).

3. Une nouvelle contribution sur le chiffre d'affaires très largement décriée

La ressource **CORE** (*Corporate Resource for Europe*) constitue la troisième nouvelle ressource propre proposée par la Commission européenne dans le cadre du paquet présenté en juillet 2025. Elle vise à faire contribuer les grandes entreprises au financement du budget de l'Union européenne.

Proposition de la Commission sur le chiffre d'affaires des entreprises



Source : Commission européenne

CORE prend la forme d'une **contribution annuelle forfaitaire** acquittée par les entreprises exerçant leurs activités dans l'Union européenne dont le chiffre d'affaires annuel net consolidé dépasse **100 millions d'euros**. Le montant de la contribution est progressif selon la taille de l'entreprise. Contrairement à un impôt sur les bénéfices, CORE est ainsi calculée à partir

du chiffre d'affaires et non des profits réalisés. Selon les estimations de la Commission européenne, cette ressource pourrait générer **environ 6,8 milliards d'euros par an**.

Modulation de la contribution selon le chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires (M€)	Contribution (€)
100 M€ - 250 M€	100 000 €
250 M€ - 500 M€	250 000 €
500 M€ - 750 M€	500 000 €
Plus de 750 M€	750 000 €

Source : Commission européenne

La Commission justifie cette proposition par la nécessité de **diversifier les ressources propres de l'Union**. Elle présente cette ressource comme une **contribution modeste des très grandes entreprises** en retour des bénéfices tirés de la participation au marché unique et du financement des politiques européennes. Elle souligne également que cette contribution présente l'avantage d'être **relativement simple à administrer**, puisqu'elle repose sur des données comptables déjà disponibles et ne nécessite pas de déterminer une nouvelle assiette fiscale harmonisée.

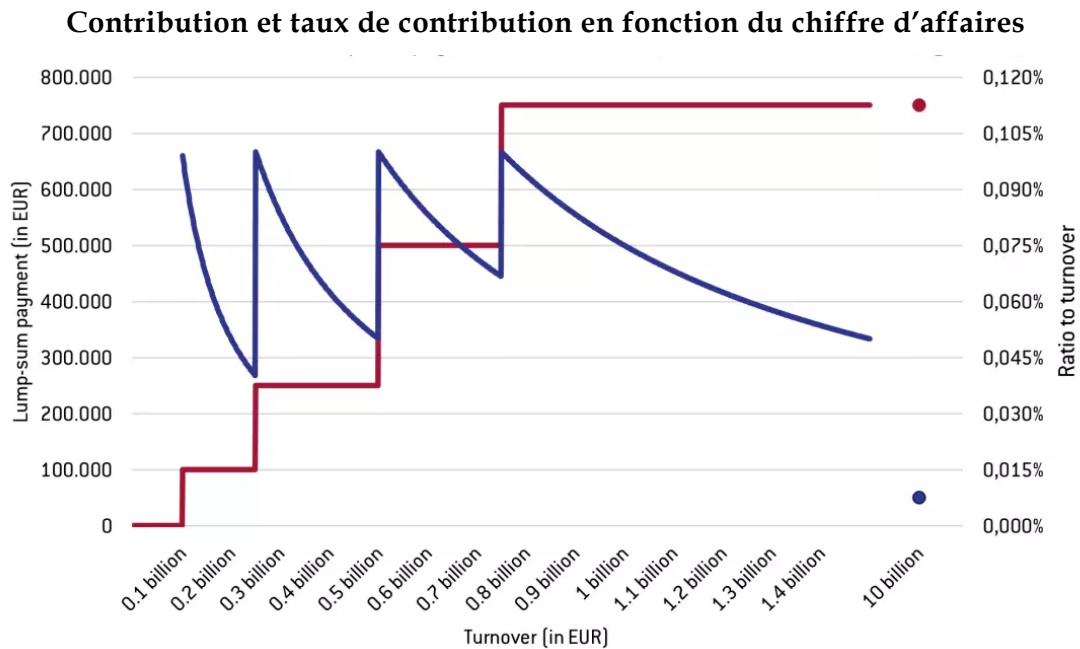
Cette proposition suscite toutefois plusieurs critiques. La première concerne sa **justification théorique**. Contrairement aux ressources fondées sur le carbone, qui répondent au principe du pollueur-payeur, ou aux droits de douane, qui rémunèrent une compétence exclusive de l'Union, **CORE ne repose sur aucun lien direct entre l'activité des entreprises concernées et une politique européenne spécifique**. Par ailleurs, le choix du seuil de 100 millions d'euros apparaît largement arbitraire.

Une deuxième critique porte sur le **choix du chiffre d'affaires comme assiette**. Il s'agit d'un **impôt de production**, qui ne reflète aucunement la **capacité contributive** réelle des entreprises. La Cour des comptes européenne relève ainsi qu'une contribution sur le chiffre d'affaires pénalise en particulier les entreprises avec une structure de charge importante. Les chercheurs de l'université de Prague¹ pointent en outre les **faiblesses d'un mécanisme centré sur le chiffre d'affaires, pouvant taxer des entreprises déficitaires** (4 407 entreprises identifiées dans l'UE-27 en 2023, qui contribueraient à hauteur de 0,8 milliard d'euros, soit plus de 10 % du rendement total escompté). À l'inverse, des entreprises très rentables mais dont le chiffre

¹ « Proposed Own Resources for the Future : the CORE and its Critical Review », Veronika Solilova, Prague university of economics and business.

d'affaires demeure inférieur au seuil d'assujettissement ne seraient pas concernées.

Une troisième critique porte sur le dispositif retenu qui comprend de **nombreux effets de seuil** et des variations du taux de contribution assez injustifiables ; ce taux diminue notamment pour les plus grandes entreprises, qui en proportion contribueraient relativement moins.



Note de lecture : le graphique « en escalier » correspond à la contribution versée en fonction du chiffre d'affaires

Note de traduction : « Turnover » - chiffre d'affaires ; « lump sum payment » - contribution forfaitaire ; ratio to turnover » : taux de contribution

Source : Bruegel

L'université de Prague pointe par ailleurs que **cette proposition présente en l'état de nombreuses incertitudes sur le plan légal** : comment cette contribution serait-elle prise en compte pour l'élimination des doubles impositions ? Pourra-t-elle être déduite pour le calcul de l'impôt sur les sociétés ? Or la direction de la législation fiscale¹ pointe que « *la proposition de ressource CORE n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune proposition de directive nous permettant d'en évaluer plus précisément les contours ou même le réalisme d'une adoption dans les prochains mois.* »

Enfin, sur le fond, la ressource soulève également des interrogations au regard de la **compétitivité européenne, objectif pourtant affiché de cette Commission**. En augmentant les prélèvements pesant sur les grandes entreprises implantées dans l'Union, CORE pourrait être perçue comme un

¹ Contribution écrite.

coût supplémentaire susceptible d'affecter l'attractivité du marché européen, notamment dans un contexte de concurrence internationale accrue. Certaines entreprises pourraient considérer qu'elles sont mises à contribution indépendamment de leur rentabilité ou de leur niveau d'investissement.

Au vu des nombreuses faiblesses de cette ressource, l'ensemble des États a réservé un accueil au mieux mitigé à cette proposition¹, et **l'Allemagne et les Pays-Bas se sont exprimés explicitement contre son adoption, émettant en outre des doutes sérieux sur sa base légale**². Interrogée par le rapporteur spécial, la direction du budget souligne « *l'opposition ou les réserves d'une vingtaine d'États membres à cette piste de nouvelle ressource propre.* »

Et de fait, **le rapporteur spécial ne peut que s'opposer** à une ressource qui affecte également les entreprises déficitaires, comprend des effets de seuil, favorise les plus grandes entreprises et crée de l'insécurité juridique sur le traitement des doubles impositions. Alors que la France peine à supprimer ses impôts de production, il semble difficile de défendre une telle mesure au niveau européen.

Recommandation n° 2 : S'opposer à l'adoption de la ressource CORE (*Corporate Resource for Europe*), impôt de production pouvant affecter les entreprises déficitaires.

E. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DOIT DÉSORMAIS ÊTRE AJUSTÉE ET COMPLÉTÉE

Dans le cadre du conseil européen des 18 et 19 juin 2026, il est très vite devenu apparent que **les nouvelles ressources propres sont devenues l'un des principaux enjeux des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP)**. La plupart des États membres reconnaissent désormais qu'un accord sur de nouvelles recettes européennes est nécessaire pour financer les priorités de l'Union tout en limitant la hausse des contributions nationales. Seule une minorité d'États, notamment la Suède, conteste désormais l'utilité de nouvelles ressources propres.

Cependant, **aucun consensus n'existe encore sur les dispositifs proposés**, et aucune des cinq ressources propres avancées par la Commission européenne ne suscite l'unanimité. Les négociations devraient donc s'inscrire dans une logique de « paquet global », chaque État membre acceptant des compromis sur certains sujets en échange de concessions sur d'autres. En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la Commission insiste ainsi

¹ « *La France se rallie à l'opposition croissante contre le projet de taxe européenne sur les sociétés* », Euractiv, 10 octobre 2025.

² « *Von der Leyen's plan to tax EU business looks doomed from the start* », Politico, 18 juillet 2025.

« sur la nécessité de **se concentrer sur la proposition existante et de l'évaluer dans son ensemble**. En plus de soutenir les priorités de l'UE, ce train de mesures combine des éléments de faisabilité, d'équilibre et de potentiel de recettes nécessaires pour financer les priorités existantes et émergentes de l'UE, ainsi que les remboursements de la dette au titre de NextGenerationEU. » Les ressources proposées par la Commission sont donc aussi analysées comme un tout.

Évaluation synthétique des propositions de la Commission

Ressource	Revenu estimé (Md€)	Incidence estimée sur la France	Ressource propre ou statistique	Lien aux compétences UE	Échelle européenne	Faisabilité politique
Ressources existantes	14,3	Faible	Propre	Fort	Forte	Forte
SEQE	9,6	Faible	Propre	Fort	Forte	Moyenne
MACF	1,4	Faible	Propre	Fort	Forte	Forte
Déchets électroniques	15	Incertaine	Statistique	Fort	Forte	Moyenne
TEDOR	11,2	Faible	Statistique	Moyen	Faible	Faible
CORE	6,8	Moyenne	Propre	Faible	Moyenne	Faible

Source: commission des finances

Premièrement, il convient de noter le nouveau système de ressources proposé par la Commission est **globalement favorable à la France** et qu'aucune évolution proposée ne semble manifestement défavorable. Aussi, comme l'indique le SGAE, « les autorités françaises soutiennent la démarche de la Commission, et ont salué la proposition de paquet présenté en juillet 2025. »

Deuxièmement, le rapporteur spécial est sensible à **l'impact de la proposition de la Commission sur la contribution française au budget de l'UE**. Il partage donc le diagnostic de la direction du budget, quand elle indique que les autorités françaises ont « *indiqué leur préférence pour les ressources fondées sur des revenus effectifs, et formulé des propositions pour maximiser le rendement de ces ressources pour le budget de l'UE, via :*

- une affectation à 100 % des recettes du MACF au budget de l'UE
- une affectation à 100 % des ressources propres traditionnelles (droits de douane et redevance petits colis) au budget de l'UE ».

Compte tenu des difficultés politiques et techniques rappelées sur les différentes autres propositions de la Commission, l'urgence budgétaire nécessite de **maximiser le rendement affecté à l'UE des ressources existantes**, i.e. les ressources propres traditionnelles.

Troisièmement, **le marché carbone traite une externalité environnementale transfrontière** relevant directement des compétences de l'Union et constitue donc une ressource européenne, **reposant sur un système harmonisé, largement centralisé**. Le rapporteur spécial soutient donc

l'adoption de la ressource SEQE et de son pendant extérieur, le MACF. Suivant sa logique de maximiser les ressources fondées sur des revenus effectifs, il recommande de **maximiser le taux d'appel de la ressource SEQE**. Sur le plan des principes, l'attribution de cette ressource au budget de l'UE serait justifiée par l'importance du fonds européen pour la compétitivité dans le prochain budget de l'UE, qui doit notamment financer des actions en matière de décarbonation. Au niveau français, le manque à gagner sur le revenu des enchères perçu serait plus que compensé par la baisse de sa contribution à la ressource RNB.

Quant à la ressource fondée sur le MACF, compte tenu de son impact budgétaire limité, il appelle les autorités françaises et européenne à la **vigilance, afin d'identifier et de corriger rapidement tout effet de bord dans la mise en œuvre de ce mécanisme**.

Recommandation n° 3 : Attribuer au budget européen l'ensemble de la ressource liée au système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE).

Quatrièmement, la proposition de la Commission comprend deux ressources, les ressources « déchets électroniques » et TEDOR, qui portent les rendements les plus élevés dans la proposition de la Commission (avec respectivement 15 milliards d'euros et 11,2 milliards d'euros). **Une telle importance sied mal à des ressources aussi incertaines**, pouvant porter tant sur les données sous-jacentes que sur le rendement escompté. Surtout, ces deux ressources statistiques n'apportent pas de nouveaux revenus mais ne font qu'**altérer la ventilation des contributions entre les États-membres**.

Si la ressource déchets plastiques doit encore être retravaillée et fiabilisée, **le rapporteur spécial recommande d'accepter l'adoption de ces deux ressources et appelle les négociateurs à jouer sur leur taux d'appel** pour parvenir à une proposition acceptable pour l'ensemble des États membres. En effet, de tels ajustements apparaissent largement préférables aux procédés utilisés dans les négociations budgétaires européennes par le passé, à savoir les différents mécanismes de correction (« rabais ») sur les ressources RNB ou plastique ou la hausse artificielle des frais de perception sur les RPT.

Recommandation n° 4 : Accepter l'adoption des ressources statistiques liées aux accises sur le tabac (*Tobacco Excise Duty Own Resource* - TEDOR) et aux « déchets plastiques », après fiabilisation de cette dernière ressource, et définir des taux d'appel de manière à aboutir à un système de ressources propres qui fasse consensus.

Cinquièmement, **la ressource CORE, décriée tant techniquement que politiquement, pourra difficilement obtenir l'unanimité nécessaire.** Si le rapporteur spécial a recommandé le retrait de cette proposition, ceci implique néanmoins une **diminution de 6,8 milliards d'euros** du rendement attendu par l'UE. Or, la ressource CORE faisait partie des quelques ressources fondées sur de nouveaux revenus effectifs. Si elle devait ne pas être remplacée, **la contribution française serait réhaussée de plus d'un milliard d'euros.**

Un tel retrait devrait, en outre, être compensé, puisque la **feuille de route interinstitutionnelle de 2020** sur les nouvelles ressources propres prévoyait l'instauration d'une **nouvelle ressource propre fondée sur une contribution de la part des entreprises**

D'après la direction du budget, *« les autorités françaises ont indiqué que, si la proposition de la Commission constituait une bonne première base de discussion, elle ne serait pas suffisante pour stabiliser les contributions nationales. Elles ont donc invité à explorer des pistes supplémentaires de nouvelles ressources propres. »* **Le rapporteur spécial partage ce constat** et examine de telles pistes ci-dessous.

III. LES PROPOSITIONS DE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (TSN) APPARAISSENT COMME LES PISTES LES PLUS RÉALISTES NE FIGURANT PAS DANS LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Il ressort des auditions menées par le rapporteur spécial que **les discussions, à ce stade, sont ancrées autour des propositions formulées par la Commission**. En effet, comme rappelé précédemment, il y a un véritable enjeu budgétaire à définir **des ressources propres qui soient opérationnelles au plus vite**, ce qui implique que celles-ci soient simples à mettre en œuvre.

Or, la Cour des comptes européenne retient la simplicité parmi ses critères d'évaluation des nouvelles ressources propres proposées par la Commission¹ (avec la stabilité et la qualité des données), critère qu'elle caractérise ainsi : *« nous prenons en considération la complexité et la transparence des calculs des contributions, la présence d'un éventuel mécanisme d'ajustement, l'existence d'une législation sectorielle adoptée (le cas échéant) et la nécessité de procéder à des révisions des données »*.

Suivant cette logique, la direction du budget, interrogée sur ce point, indique que *« les candidats les plus réalistes de ressources propres additionnelles, en sus du paquet initial de la Commission, sont vraisemblablement les ressources ayant déjà fait l'objet de discussions, de travaux au niveau européen, et plus généralement dont la mise en œuvre semble envisageable d'ici à la fin de la négociation sur la nouvelle décision ressources propres (...), la taxe européenne sur les services numériques apparaît comme l'une des pistes les plus crédibles à ce titre. »*

Cette proposition, mise en avant par le Sénat dans sa de résolution sur le CFP 2028-2034², est étudiée dans la suite de ce rapport. Pour mémoire, les dernières ressources proposées par la Commission européenne sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

¹ Avis 04/2026 concernant la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(2025) 574 final), Cour des comptes européenne, 2026.

² Résolution n° 106 (2025-2026), relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, devenue résolution du Sénat le 11 mai 2026.

**Dernières propositions de nouvelles ressources propres formulées
par la Commission européenne**

Proposition de la Commission	2018	2021	2023	2025
Assiette commune consolidée sur l'impôt sur les sociétés	x			
Ressource « plastique »	x			
Taxe sur les services numériques	x			
Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)		x	x	x
Système d'échange de quotas d'émission (SEQE)		x	x	x
Bénéfices réattribués des entreprises multinationales		x		
Ressource propre statistique fondée sur l'EBE ¹			x	
Déchets électroniques				x
TEDOR				x
CORE				x

Source : commission des finances

En complément, la position de négociation du Parlement européen pour le prochain CFP, présentée le 28 avril 2026, indique que « *si certaines propositions venaient à être écartées, les députés demandent que d'autres solutions soient envisagées, comme une **taxe sur les services numériques**, une **taxe sur les jeux d'argent en ligne**, un élargissement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ou une **taxe sur les plus-values de cession de crypto-actifs** » ». À la suite de cette sollicitation, la Commission a communiqué aux États membres une première estimation des revenus pouvant être attendus des nouvelles taxes proposées.*

Après avoir rappelé les conséquences, pour les grandes entreprises, de l'introduction d'un **mécanisme d'imposition minimale mondiale (ou « pilier 2 »)** et étudié une proposition de ressource associée, le présent rapport s'intéressera donc aux différentes propositions pour instaurer une **ressource liée au bénéfice des entreprises**. Il analysera ensuite la pertinence de propositions provisoires ou de repli, comme une **taxe sur les services numériques** une **ressource statistique** fondée sur l'EBE des entreprises. Enfin, la pertinence de ressources liées aux **crypto-actifs** et au **jeu en ligne** sera aussi abordée.

Il est d'ores et déjà noté que la majorité de ces pistes apporterait des ressources supplémentaires effectives et/ou prévoient une contribution de la part des entreprises, pouvant ainsi se substituer à la ressource CORE, conformément à la feuille de route interinstitutionnelle de 2020.

¹ Excédent brut d'exploitation.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'IMPOSITION MINIMALE MONDIALE EST ASSEZ LOURDE ET NE CONSTITUE PAS UNE OPPORTUNITÉ POUR INTRODUIRE UNE RESSOURCE PROPRE D'UN RENDEMENT SUFFISANT

1. Les grands groupes européens sont actuellement mobilisés par une mise en œuvre tardive du « pilier 2 »

Les travaux conduits par l'OCDE dans le cadre du projet de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS), engagé à la suite de la crise financière de 2008, ont abouti en octobre 2021 à un accord international reposant sur deux piliers afin de répondre aux défis fiscaux de la mondialisation et de la numérisation de l'économie. **Le deuxième pilier (« pilier 2 ») instaure un taux minimum mondial d'imposition de 15 % applicable aux grands groupes multinationaux¹.**

Introduites à cet effet, **les règles GloBE (Global Anti-Base Erosion Rules)**, adoptées en décembre 2021, ont été **transposées dans l'Union européenne** en décembre 2022², **puis en droit français** par la loi de finances pour 2024³. Plus de cinquante juridictions ont désormais mis en œuvre ou annoncé la mise en œuvre de ce dispositif, tandis que les travaux techniques de l'OCDE se poursuivent afin d'en préciser les modalités d'application.

La commission des finances du Sénat a constaté récemment que la mise en œuvre du pilier 2 représente **une charge administrative importante pour les entreprises concernées⁴**. Les règles GloBE imposent en principe le dépôt, dans chaque juridiction d'implantation, d'une déclaration d'information (*GloBE Information Return - GIR*). Dans le détail, le MEDEF, interrogé par le rapporteur spécial, a souligné les difficultés liées à la collecte des données, à la fiabilisation des calculs et à l'adaptation des systèmes d'information.

Si un mécanisme de déclaration centralisée est prévu afin d'alléger cette charge, son application suppose l'existence d'accords d'échange automatique d'informations entre administrations fiscales. Or, à l'approche de la première échéance déclarative fixée au 30 juin 2026, **plusieurs États, dont la France, n'ont pas encore finalisé leur cadre juridique ou ratifié les accords nécessaires**. La commission des finances du Sénat a effectivement pointé que

¹ Les règles s'appliquent aux groupes dont le chiffre d'affaires cumulé s'élève à plus de 750 millions d'euros par an. Elles s'appliquent à tous les grands groupes, nationaux ou internationaux, qui disposent d'une société mère ou d'une filiale située dans un État membre de l'UE.

² Directive (UE) 2022/2523 du 14 décembre 2022.

³ Article 33 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Cette transposition est analysée dans le détail à l'article 4 du rapport suivant :

Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) (Projet de loi de finances pour 2024), Rapport général (2023-2024) du 23 novembre 2023, Tome II, Fascicule 1 - par M. Jean-François Husson, rapporteur général.

⁴ Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des informations GloBE, rapport n° 780 (2025-2026) du 24 juin 2026 par M. Emmanuel Capus.

ce retard ne permettrait pas de sécuriser pleinement le recours à la déclaration centralisée dès la première campagne déclarative¹.

2. Une ressource associée au pilier 2 dont le rendement ne serait pas significatif

Une piste de nouvelle ressource propre de l'Union européenne consisterait à **affecter au budget européen tout ou partie des recettes issues de l'impôt complémentaire perçu au titre du pilier 2 de l'OCDE**. Cette proposition, notamment portée par Bruegel², repose sur l'idée que la mise en œuvre de la directive (UE) 2022/2523 constitue un effort collectif des États membres visant à garantir une imposition minimale effective des groupes multinationaux et à protéger le marché intérieur contre les stratégies d'évitement fiscal. A ce titre, une partie des recettes générées par ce dispositif pourrait contribuer au financement du budget de l'Union.

Cette proposition présente certes **plusieurs atouts**. Elle ne créerait **pas de prélèvement supplémentaire** pour les entreprises, puisqu'elle porterait uniquement sur l'affectation de recettes fiscales déjà perçues par les États membres. Elle s'appuie également sur un **cadre juridique européen déjà en vigueur**, ce qui la distingue d'autres propositions de ressources propres dépendant de réformes fiscales encore non adoptées. Elle reposerait enfin sur une **assiette transnationale cohérente** avec le fonctionnement du marché intérieur.

Cette piste soulève néanmoins **plusieurs interrogations**. En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la direction du budget, alerte sur « *le fonctionnement opérationnel d'une telle ressource propre, au regard de la complexité du pilier 2 OCDE* » ainsi que sur le « *risque de transfert de ressources nationales existantes* », nécessitant des travaux préalables sur la clé de contribution française.

Surtout, **le potentiel budgétaire de cette ressource apparaît limité**. L'imposition minimale mondiale a été conçue comme un mécanisme à vocation essentiellement incitative, destiné à conduire progressivement les juridictions dont l'imposition est inférieure à 15 % à relever leur fiscalité ou à instaurer un impôt complémentaire national. À mesure que ces adaptations interviendront, les recettes issues des mécanismes correctifs devraient mécaniquement diminuer. Lors de ses échanges avec le rapporteur spécial, la Commission européenne a ainsi estimé que les recettes susceptibles d'être affectées au budget de l'Union seraient modestes et appelées à décroître dans le temps, limitant le caractère pérenne d'une telle ressource.

¹ Ibid.

² « *Bigger, better funded and focused on public goods : how to revamp the European Union budget* », Bruegel blueprint series, Zsolt Darvas, Roel Dom, Marie-Sophie Lappe, Pascal Saint-Amans and Armin Steinbach, 2025.

Les premières estimations disponibles confirment cette analyse. En France, les recettes attendues de l'impôt minimum mondial sont désormais évaluées par la documentation budgétaire à **environ 500 millions d'euros pour 2026, contre 1,5 milliard d'euros anticipés lors des premières évaluations.** À défaut d'estimations consolidées au niveau européen, ces montants laissent présager un rendement relativement limité pour une éventuelle ressource propre fondée sur le pilier 2.

B. LE SERPENT DE MER D'UNE RESSOURCE PROPRE FONDÉE SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. La piste complexe et peu consensuelle d'une imposition fondée sur le « pilier 1 »

L'accord conclu en octobre 2021 dans le cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) comprend un **premier pilier qui vise à réattribuer aux juridictions de marché une partie des droits d'imposition sur les bénéfices des plus grandes entreprises multinationales.** Il prévoit que 25 % des bénéfices résiduels – c'est-à-dire des bénéfices excédant une rentabilité de 10 % – des groupes les plus importants et les plus rentables soient imposés dans les États où les biens ou services sont utilisés ou consommés, indépendamment du lieu d'implantation de ces entreprises.

Dans le prolongement de cette réforme, la Commission européenne a proposé, en décembre 2021¹, la création d'une **ressource propre fondée sur le pilier 1.** Celle-ci consisterait à appliquer un **taux d'appel uniforme à la part des bénéfices résiduels réattribuée** à chaque État membre au titre de l'accord international. Les États membres reverseraient ainsi au budget de l'Union une fraction des recettes fiscales correspondant aux nouveaux droits d'imposition qui leur seraient attribués. Avec un taux d'appel de 15 %, il était alors estimé qu'une telle ressource rapporte **entre 2,5 milliards d'euros et 4 milliards d'euros.**

Indépendamment de la complexité d'une telle ressource, les perspectives de mise en œuvre demeurent très incertaines. Les négociations internationales relatives aux modalités d'application du pilier 1 ont pris un **retard important** et aucun accord définitif n'a encore été conclu. En conséquence, **la Commission n'a pas été en mesure de présenter la directive européenne nécessaire à la mise en œuvre de cette réforme,** condition préalable à l'instauration de la ressource propre correspondante. Tant que le cadre juridique international et européen n'est pas adopté, cette ressource demeure donc hypothétique et ne peut constituer, à ce stade, une source de financement opérationnelle pour le budget de l'Union.

¹ COM (2021) 570 final.

2. D' « ACCIS » à « BEFIT » : la faible progression des travaux autour d'une assiette commune en matière d'impôt sur les sociétés

La proposition de **directive BEFIT** (*Business in Europe : Framework for Income Taxation*), présentée par la Commission européenne le 12 septembre 2023, vise à instaurer un **cadre commun de détermination de l'assiette de l'impôt sur les sociétés** applicable aux groupes exerçant leurs activités dans plusieurs États membres. Elle prévoit des règles harmonisées de calcul du résultat imposable, suivies d'une répartition de cette assiette entre les États membres selon une méthode forfaitaire, tout en laissant à chacun d'eux la compétence pour fixer son propre taux d'imposition. Le dispositif serait obligatoire pour les groupes dont le chiffre d'affaires consolidé mondial est supérieur à 750 millions d'euros, soit le même seuil que celui retenu dans le cadre du pilier 2 de l'OCDE.

Cette initiative s'inscrit dans le prolongement des **travaux engagés de longue date par la Commission européenne avec le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)**, présenté en 2011. Celui-ci constituait une réforme ambitieuse destinée à renforcer le marché intérieur en permettant aux groupes exerçant des activités transfrontières de déterminer leur résultat imposable selon un corpus unique de règles européennes et de déposer une **déclaration fiscale consolidée unique**, avant répartition des bénéfices entre les États membres au moyen d'une formule d'allocation. Les négociations n'ont toutefois jamais abouti, en raison de difficultés techniques et de l'absence d'unanimité des États membres sur une réforme touchant à la fiscalité directe.

BEFIT reprend plusieurs principes de l'ACCIS, notamment l'existence d'une assiette commune et d'un mécanisme de répartition entre les États membres, mais s'en distingue sur plusieurs points. Il ne vise plus une harmonisation complète des règles de l'impôt sur les sociétés ni la création d'un régime fiscal unique, mais un cadre commun limité à la détermination de l'assiette des grands groupes. Son champ d'application est également plus restreint, puisqu'il cible principalement les groupes entrant dans le champ du pilier 2 de l'OCDE.

3. Les blocages, tant techniques que politiques, éloignent la perspective d'une ressource fondée sur l'impôt sur les sociétés

Au-delà de son **objectif de simplification et de réduction des coûts de conformité** pour les entreprises opérant dans plusieurs États membres, BEFIT est également envisagé comme le **support d'une future ressource propre de l'Union européenne**, la question de l'assiette étant l'un des derniers points bloquant l'instauration d'une ressource propre fondée sur l'impôt sur les sociétés.

La justification d'une telle ressource repose sur le constat que les entreprises multinationales bénéficient directement des **avantages du marché unique**. Une telle ressource présenterait l'avantage de contribuer à la **lutte contre l'évasion fiscale**, d'être relativement simple à mettre en œuvre une fois l'assiette harmonisée adoptée. Une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés permettrait de procurer au budget de l'UE **des montants stables et relativement élevés de recettes, sans interférer dans les prérogatives fiscales des États membres**.

En 2018¹, la Commission proposait d'appliquer un **taux d'appel de 3 % à l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés** alors discutée, pour un rendement estimé à quelque **12 milliards d'euros par an**.

Les négociations demeurent cependant difficiles. Comme pour le projet ACCIS, l'adoption de la directive nécessite l'unanimité des États membres au Conseil. Les principales réserves portent sur les **modalités de répartition de l'assiette** entre les États membres, jugées complexes et susceptibles de produire des effets redistributifs difficiles à anticiper, ainsi que sur la charge administrative qu'impliquerait le nouveau dispositif. À ces difficultés s'ajoutent momentanément **les contraintes liées à l'entrée en vigueur du pilier 2 de l'OCDE**, dont la mise en œuvre mobilise déjà fortement les administrations fiscales et les entreprises.

Dans ce contexte, **les perspectives d'adoption d'une ressource fondée sur le programme BEFIT apparaissent limitées à court terme**. En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la Commission européenne, rappelant « *l'importance de financer les priorités de l'UE dès le début du prochain CFP* » et partant du constat que « *les négociations se sont ralenties au Conseil depuis qu'il a été proposé pour la première fois par la Commission en 2023* », considère désormais qu'il est « *beaucoup plus réaliste de se concentrer sur les nouvelles propositions de ressources propres déjà sur la table* ».

C. UNE RESSOURCE STATISTIQUE FONDÉE SUR LE BÉNÉFICE DES ENTREPRISES CONSTITUE UNE SOLUTION TRANSITOIRE PEU OPPORTUNE

Dans l'attente de l'adoption de la directive BEFIT, la Commission européenne a proposé, le 20 juin 2023², la création d'une **ressource propre transitoire fondée sur « les statistiques relatives aux bénéfices des entreprises »**.

Cette ressource serait **calculée à partir de l'excédent brut d'exploitation (EBE)** des sociétés financières et non financières, tel qu'il est établi par Eurostat dans le cadre du système européen des comptes (SEC 2010). Il ne s'agirait **pas d'un impôt sur les entreprises, mais d'une contribution**

¹ COM (2018) 325 final.

² COM (2023) 331 final.

nationale des États membres calculée sur la base d'un indicateur statistique reflétant la base bénéficiaire théorique des entreprises. La Commission proposait d'appliquer un taux d'appel de 0,5 % à cette assiette, ce qui aurait permis de générer **environ 16 milliards d'euros par an** (aux prix de 2018).

Cette proposition présente l'avantage de pouvoir être **mise en œuvre rapidement**, en s'appuyant sur des données harmonisées déjà disponibles, **sans créer de nouvelles obligations déclaratives** pour les entreprises ni de charges administratives supplémentaires. Elle était expressément conçue comme une solution temporaire, appelée à disparaître dès l'entrée en vigueur d'une éventuelle ressource propre fondée sur BEFIT.

Son intérêt demeure toutefois limité. S'agissant d'une ressource statistique, elle n'apporte **pas de recettes nouvelles à l'Union**. Comme vu précédemment, les ressources statistiques n'influent que sur la ventilation des contributions entre les États : la répartition de l'excédent brut d'exploitation entre États membres étant proche de celle du revenu national brut (RNB), son introduction modifierait peu la répartition des contributions entre les États membres, rendant cette **proposition assez peu opportune**.

D. UNE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (TSN) PEUT ÊTRE INSTAURÉE PROVISOIREMENT, DANS L'ATTENTE D'UNE SOLUTION PLUS PÉRENNE

1. La fiscalité internationale n'est pas adaptée à l'émergence du secteur numérique

La justification d'une taxe européenne sur les services numériques repose sur le constat que **les règles actuelles de fiscalité internationale**, conçues pour une économie fondée sur la présence physique des entreprises, **peinent à appréhender les modèles économiques numériques**. Les grandes plateformes peuvent réaliser des revenus importants dans un État sans y disposer d'une implantation matérielle significative, ce qui limite les droits d'imposition des juridictions de marché. Cette situation conduit à un déséquilibre entre entreprises traditionnelles et entreprises fortement numérisées, ces dernières étant historiquement soumises à un taux effectif d'imposition inférieur : en 2018, la Commission européenne estimait qu'en moyenne, *« les entreprises du numérique sont imposées à un **taux effectif de 9,5 % seulement, contre 23,2 % pour les modèles d'affaires traditionnels** »*.

Une taxe sur les services numériques viserait ainsi à **mieux faire contribuer les entreprises qui tirent profit du marché unique**, à réduire les possibilités d'**optimisation fiscale** et à renforcer l'**autonomie financière** de l'Union européenne.

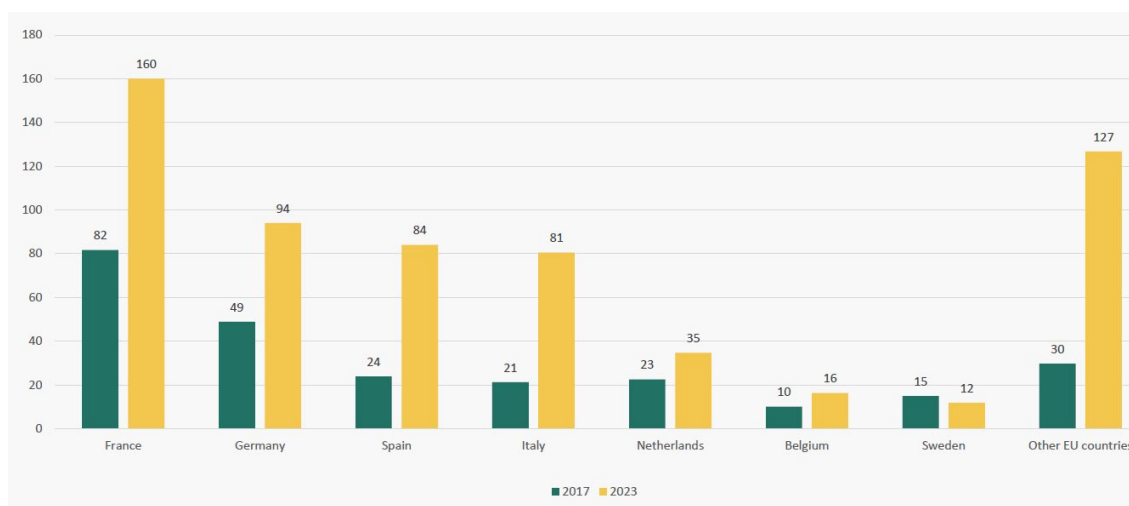
Dans leur rapport¹ sur le CFP 2028 – 2034, Christine Lavarde et Florence Blatrix-Contat recommandaient qu’une taxe sur les services numériques européenne soit **introduite si certains éléments de la proposition de la Commission devaient être supprimés**. Les rapporteurs de la commission des budgets du Parlement européen partagent ce diagnostic et défendaient en avril 2026 une proposition de taxation des grands groupes du numérique en ces termes² : « *il serait inacceptable de réduire les financements européens pour la recherche, les PME ou encore les programmes d’échange alors que les grandes entreprises technologiques réalisent des profits importants sur le marché européen* ».

Et de fait, **le marché numérique européen connaît une croissance particulièrement soutenue dans toute l’Europe**. Ce dynamisme est détaillé dans une étude de 2025 du *Centre for European Policy Studies* (CEPS) dont les conclusions sont largement reprises, à Bruxelles, dans le débat sur l’opportunité d’instaurer une TSN au niveau européen³.

Premièrement, le chiffre d’affaires du **commerce électronique** a progressé de 24 % entre 2017 et 2023 pour atteindre 3 300 milliards d’euros.

Progression du chiffre d’affaires du commerce électronique B2C entre 2017 et 2023⁴

(en milliards d’euros)



Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

¹ Rapport d’information n° 532 (2025-2026), fait au nom de la commission des affaires européennes sur les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, déposé le 9 avril 2026 par Mmes Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat.

² « CFP 2028-2034 - les corapporteurs au Parlement européen rejettent la flexibilité proposée par la Commission et défendent un budget plus encadré », Agence Europe, 9 avril 2026 - déclaration rapportée du député européen Siegfried Mureşan.

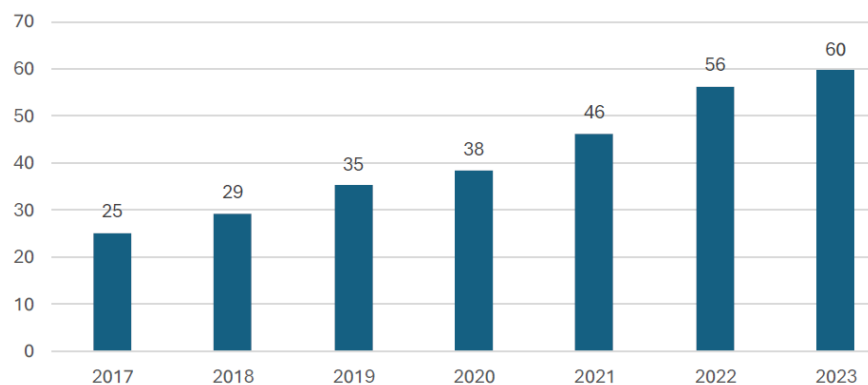
³ « Towards a european digital services tax : renewing the momentum for a fair contribution », Apostolos Thomadakis, CEPS in depth analysis, avril 2025.

⁴ Le graphique ci-dessous ne représente que le commerce électronique lié au « business to consumer », soit le commerce entre entreprises et particuliers.

Deuxièmement, les recettes issues de la **publicité numérique** continuent également d'augmenter sous l'effet du développement du commerce en ligne, des réseaux sociaux et des plateformes de diffusion de contenus.

Dépenses en publicité numérique dans l'UE

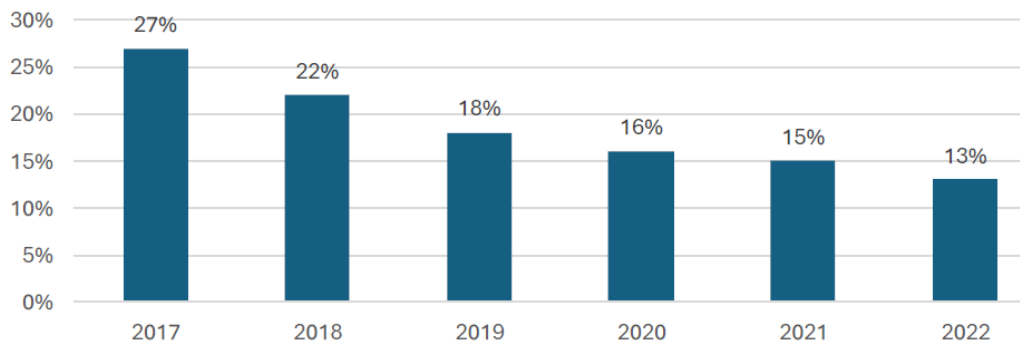
(en milliards d'euros)



Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

Troisièmement, le marché des **services d'informatique en nuage** est passé de 9,2 milliards à 51,4 milliards d'euros de 2017 à 2023. Cette forte expansion bénéficie toutefois principalement à de grands opérateurs extra-européens : en 2022, Amazon, Microsoft et Google représentaient à eux seuls 72 % des dépenses des entreprises européennes en services de cloud, tandis que la part de marché des fournisseurs européens reculait de 27 % à 13 % entre 2017 et 2022.

Part de marché des fournisseurs européens de services informatiques en nuage



Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

2. La Commission a proposé dès 2018 une réforme fiscale ambitieuse, partiellement mise en œuvre par la suite par différents États européens

a) La Commission a formulé en 2018 une proposition ambitieuse pour une fiscalité du numérique plus juste

Le 21 mars 2018, la Commission européenne a présenté un paquet législatif intitulé « *Une fiscalité équitable de l'économie numérique* », composé de deux propositions complémentaires destinées à adapter les règles fiscales aux modèles économiques numériques.

La première proposition instaurait une **taxe sur les services numériques (TSN)**, conçue comme une mesure transitoire. Elle prévoyait un **prélèvement de 3 % sur le chiffre d'affaires** généré par certaines activités numériques reposant principalement sur la contribution des utilisateurs, notamment la publicité en ligne, les plateformes d'intermédiation et la commercialisation des données des utilisateurs. La taxe aurait concerné les entreprises réalisant un chiffre d'affaires mondial supérieur à 750 millions d'euros et des recettes supérieures à 50 millions d'euros dans l'Union européenne, les recettes étant réparties entre les États membres en fonction de la localisation des utilisateurs.

La seconde proposition visait une **réforme plus structurelle** des règles d'imposition des sociétés en introduisant la notion de **présence numérique significative**. Elle permettait de reconnaître un établissement imposable en l'absence de présence physique lorsqu'une entreprise dépasse certains seuils d'activité dans un État membre (plus de 7 millions d'euros de chiffre d'affaires, plus de 100 000 utilisateurs ou plus de 3 000 contrats commerciaux). Les bénéficiaires auraient alors été imposés dans l'État où cette présence numérique est constatée, selon **les règles de droit commun de l'impôt sur les sociétés**.

b) S'inspirant de la proposition de la Commission, différents États membres ont instauré des TSN dont le rendement a progressé de façon dynamique

Faute d'accord au Conseil sur les propositions présentées par la Commission européenne en 2018, **plusieurs États membres ont instauré leur propre taxe sur les services numériques (TSN)**. C'est notamment le cas de la France¹, de l'Autriche, de l'Italie et de l'Espagne, selon des modalités variables. Par ailleurs, d'autres pays européens ont aussi introduit des formes plus circonscrites et plus ciblées de taxation des services numériques (c'est le cas du Danemark, de la Hongrie, de la Pologne et du Portugal).

¹ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

Caractéristiques des TSN adoptées par des États membres

(en millions d'euros)

État membre	Entrée en vigueur	Services imposables	Taux	Seuil de CA mondial	Seuil de CA national
Autriche	janvier 2020	Services de publicité en ligne	5 %	750	25
France	janvier 2019	Fourniture d'interfaces numériques ; services de publicité ciblée fondés sur les données des utilisateurs	3 %		
Italie	janvier 2020	Services de publicité en ligne ; Fourniture d'interfaces numériques			-
Espagne	janvier 2021	Services de publicité en ligne ; Services d'intermédiation en ligne ; Transmission de données des utilisateurs			3

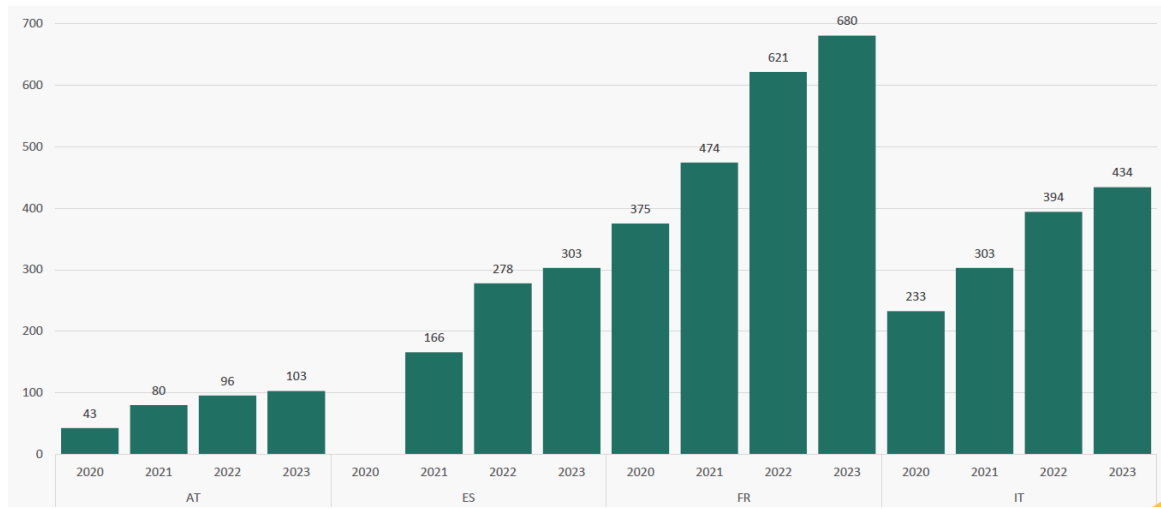
Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

Si ces dispositifs **reposent sur des principes communs** – taxation du chiffre d'affaires généré par certaines activités numériques et ciblage des grandes entreprises du secteur –, ils diffèrent sensiblement quant au champ des services couverts, aux seuils de chiffre d'affaires, aux taux applicables et aux obligations déclaratives. **Cette hétérogénéité alimente les coûts de conformité** pour les entreprises opérant dans plusieurs États membres et renforce les arguments en faveur d'un cadre harmonisé à l'échelle européenne.

Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur spécial, l'auteur de l'étude du CEPS, Apostolos Thomadakis, revient sur les **premiers retours d'expérience** de la mise en œuvre de ces TSN nationales. En premier lieu, les taxes nationales se sont révélées relativement **simples à administrer**, dans la mesure où elles concernent un nombre limité de très grandes entreprises multinationales. En deuxième lieu, **leur rendement est en progression régulière**. Entre 2020 et 2023, les recettes ont fortement augmenté dans les principaux États ayant instauré une TSN, notamment en Autriche, en France, en Italie et en Espagne. **Elles demeurent toutefois modestes**, représentant généralement entre 0,05 % et 0,06 % des recettes fiscales nationales et restant, dans tous les cas, inférieures à un milliard d'euros par État.

Progression des rendements des TSN adoptées par des États membres

(en millions d'euros)



Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

L'expérience nationale suggère également que **les effets d'évitement ou de délocalisation redoutés lors de l'introduction de ces taxes sont demeurés limités**, les recettes ayant continué à progresser. Elle confirme en revanche l'intérêt de retenir une **assiette étroite**, ciblant un nombre restreint de grandes entreprises, afin de limiter les difficultés d'application.

Enfin, la mise en œuvre de ces dispositifs a mis en évidence leurs implications internationales. Les entreprises concernées étant principalement américaines, plusieurs initiatives nationales ont suscité **des tensions commerciales** avec les États-Unis, ce qui **plaide pour une approche coordonnée** au niveau de l'Union européenne.

3. Une TSN qui s'inspire des TSN existantes peut être instaurée provisoirement au niveau de l'UE

a) Une taxe qui susciterait des tensions commerciales et ne doit être perçue que comme un dispositif provisoire

Si une taxe européenne sur les services numériques présente un intérêt en matière d'équité fiscale et de financement du budget de l'Union, elle soulève également **trois principales difficultés** pour les États membres.

La première est d'ordre diplomatique. Les entreprises principalement concernées étant, en pratique, de grands groupes américains, la mise en place d'une taxe européenne est susceptible de **raviver les tensions commerciales avec les États-Unis**. La Commission européenne privilégie ainsi une solution multilatérale dans le cadre de l'OCDE, afin de limiter les risques de mesures de rétorsion et d'assurer une meilleure compatibilité avec les règles internationales, notamment celles de l'OCDE et de l'Organisation mondiale

du commerce. Toutefois, comme exposé précédemment, compte tenu de l'enlisement de ces négociations, cette alternative n'est pas crédible. Au demeurant, des TSN sont déjà en vigueur dans plusieurs États européens et la proposition serait plus une extension et une harmonisation de pratiques existantes. Tout effet secondaire doit pousser les différentes parties prenantes à enfin s'accorder sur une solution plus pérenne.

La **seconde difficulté est d'ordre budgétaire**. Plusieurs États membres, dont la France, appliquant déjà une taxe nationale sur les services numériques, l'instauration d'une ressource propre européenne conduirait à substituer une recette européenne à une recette nationale existante, sans garantie de compensation équivalente. En France, le rendement de la taxe sur les services numériques est aujourd'hui estimé à environ 900 millions d'euros par an. Les États membres concernés pourraient donc être réticents à transférer ces recettes au budget de l'Union, selon l'impact de ce transfert sur leur niveau de contribution au budget de l'UE. Une nouvelle TSN européenne serait toutefois plus ambitieuse que les TSN nationales, représentant au contraire une opportunité budgétaire pour les États membres.

Enfin, une taxe sur les services numériques constitue **une taxe sur les facteurs de production**, touchant le développement des activités numériques, indépendamment de la rentabilité des entreprises concernées. C'est pourquoi une telle TSN ne peut être que provisoire, le temps d'établir une imposition plus effective.

b) À terme, la définition « d'établissements stables numériques » doit permettre une imposition pérenne de ce secteur dans l'UE

En fiscalité internationale, la **notion d'établissement stable** est essentielle pour apprécier si des activités exercées dans un état ou territoire autre que celui de la résidence de la personne morale concernée sont imposables au lieu de la résidence ou, au contraire, au lieu d'exercice de ces activités. Or la définition de l'établissement stable, qui suppose la présence de locaux et de personnels, est marquée par les concepts économiques de l'après-guerre et s'avère **inadaptée à l'économie numérique**¹.

La taxation « d'établissements stables numériques » constitue une alternative de long terme à la taxe sur les services numériques (TSN). Contrairement à cette dernière, qui repose sur le chiffre d'affaires généré par certaines activités numériques, **l'établissement stable numérique intégrerait les entreprises numériques dans le régime classique de l'impôt sur les sociétés**. Il permettrait ainsi d'imposer les bénéfices dans les États où la valeur est effectivement créée et où se trouvent les utilisateurs, même en l'absence de présence physique de l'entreprise.

¹ Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, inspection générale des finances, 2013.

Cette approche présente **plusieurs avantages**. Elle s'inscrit dans les **principes traditionnels de la fiscalité internationale**, réduit les risques de **double imposition** inhérents aux taxes sur le chiffre d'affaires et répond plus directement aux problématiques d'érosion de la base d'imposition (BEPS). Elle apparaît ainsi comme une **solution plus pérenne et plus cohérente** que les taxes sur les services numériques.

Sa mise en œuvre demeure toutefois complexe. Elle suppose de déterminer les **critères de rattachement** et les **règles de répartition** des bénéfices entre juridictions, ainsi que de mettre en place des systèmes permettant de suivre les activités numériques.

Dans l'attente de ces travaux complémentaires, **la taxe sur les services numériques demeure, à ce stade, une solution d'attente**. Elle serait susceptible d'être supprimée ou adaptée **si une réforme plus globale permet d'intégrer la notion d'établissement stable numérique** à l'issue des discussions sur l'impôt sur les sociétés menées au niveau de l'UE ou de l'OCDE (cf. précédemment).

c) Un gradient de TSN, plus ou moins ambitieuses, peut être envisagé

Les estimations de rendement d'une taxe sur les services numériques (TSN) **varient fortement selon les hypothèses retenues** concernant le taux d'imposition, le périmètre des entreprises concernées et, surtout, la définition de l'assiette taxable.

Dans son étude d'impact de 2018, la Commission européenne estimait qu'une taxe de 3 % appliquée aux recettes issues de la publicité en ligne et des plateformes d'intermédiation pourrait générer environ **4,7 milliards d'euros** par an dans l'Union. Les recettes étaient évaluées à **1,6 milliard d'euros** avec un taux de 1 % et à **7,8 milliards d'euros** avec un taux de 5 %. Dans ses travaux plus récents sur les nouvelles ressources propres, la Commission retient une estimation de l'ordre de **5 milliards d'euros par an** pour une taxe de 3 %, en s'appuyant sur les dispositifs nationaux déjà en vigueur en France, en Italie et en Espagne.

Des estimations plus élevées ont toutefois été avancées par plusieurs centres de recherche. L'étude du CEPS précédemment évoquée estime qu'une taxe de 5 % pourrait produire jusqu'à **37,5 milliards d'euros** de recettes annuelles.

Rendement potentiel par secteur d'une TSN avec un taux de 5 %

(en milliards d'euros)

Année	Publicité numérique	Commerce électronique B2C	Services d'informatique en nuage	Médias numériques	Recettes totales
2017	1,3	9,1	0,5	1,1	11,9
2020	1,9	15,4	1,0	1,6	20,0
2023	3,0	16,8	2,6	2,2	24,5
2026	3,7	23,4	4,4	2,8	37,5

Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

Récemment interrogé par le Parlement européen, son auteur, Apostolos Thomadakis, a évoqué un rendement annuel « *entre 20,6 et 42,9 milliards d'euros par an* », soit « *entre 10 et 22 % du budget actuel de l'UE* ». L'auteur a toutefois suggéré de « *prendre compte des enjeux liés à la compétitivité, à l'innovation, à l'administration et aux relations internationales* ».

Une autre étude présentée au Parlement européen¹ estime qu'une taxe couvrant l'ensemble des services numériques automatisés, y compris les services de cloud et les applications fondées sur l'intelligence artificielle, pourrait générer près de **32 milliards d'euros** par an.

Ces écarts s'expliquent principalement par **les hypothèses retenues**. Les estimations les plus prudentes reprennent le champ d'application de la proposition de la Commission de 2018, limité à certaines activités numériques. À l'inverse, **les évaluations les plus élevées reposent sur un élargissement substantiel de l'assiette, notamment à l'ensemble du commerce électronique**.

En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, Apostolos Thomadakis précise que **le rendement dépend fortement du flux qu'elle taxe**. Ses simulations portent sur la valeur totale des transactions réalisées via les plateformes. À l'inverse, une TSN réduite aux seules commissions perçues par les intermédiaires serait bien moindre.

En réponse au questionnaire du rapporteur spécial, la direction de la législation fiscale indique que **la TSN française, s'inspirant de la proposition initiale de la Commission², s'apparente plus à cette seconde catégorie**. Elle « *consiste à taxer certains services numériques dans lesquels la valeur économique est*

¹ Cross-border services trade. Digital transformation and tax implications, Faith Amaro. PhD Researcher. University of London.

² Cette proposition ciblait les revenus tirés de certains services numériques dans lesquels la participation des utilisateurs joue un rôle central comme la publicité ciblée, les services d'intermédiation permettant aux utilisateurs d'interagir entre eux et la transmission de données collectées auprès des utilisateurs.

directement liée à l'activité des utilisateurs, et non les opérations de vente elles-mêmes »¹.

La Commission européenne souligne dès lors que ces estimations doivent être interprétées avec prudence, **leur niveau dépendant largement des choix retenus en matière d'assiette, de taux et de périmètre des services taxés.**

Le rapporteur spécial appelle donc les autorités françaises à **mener cette expertise détaillée**, pour définir une TSN qui réponde aux enjeux budgétaires de l'UE, en s'inspirant des TSN existantes.

d) Une TSN peut être défendue de façon réaliste au niveau européen

Les administrations françaises interrogées considèrent **qu'une taxe européenne sur les services numériques constitue l'une des pistes de nouvelles ressources propres les plus crédibles.** Le SGAE et la direction de la législation fiscale se déclarent favorables à une reprise des discussions sur la base de la proposition de la Commission de 2018, qui a inspiré la taxe française adoptée en 2019.

La direction du budget estime cette **option relativement réaliste**, en raison de l'existence d'un précédent législatif européen et de l'expérience acquise par plusieurs États membres ayant déjà instauré une taxe nationale. Elle souligne qu'une assiette plus large ou un taux plus élevé pourrait **générer des recettes nouvelles**, au-delà du simple transfert de recettes nationales vers le budget de l'Union.

Le SGAE rappelle néanmoins que la position définitive de la France **dépendra des propositions qui seront effectivement présentées** et de l'issue des négociations européennes, l'intérêt financier pour la France dépendant des modalités retenues ces dernière devant permettre de compenser le transfert de recettes nationales par une diminution de la contribution française au budget de l'Union.

Le rapporteur spécial recommande donc aux autorités françaises de **proposer une TSN** dont les paramètres s'inspirent de la TSN française, tout en expertisant toute possibilité **d'élargir sa base ou de rehausser son taux.** D'une part, il s'agit de **s'inspirer de dispositifs en vigueur dans plusieurs pays de l'UE, dont l'existence n'a pas affecté de façon significative les grands groupes du numérique.** D'autre part, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la TSN représente une piste de choix pour **apporter de nouvelles ressources propres à l'Union européenne sans peser de façon disproportionnée sur les États ou les contribuables européens.** A ce titre, toute possibilité d'élargissement de sa base ou de rehaussement de son taux devra être étudiée avec attention.

¹ Les services taxables sont limitativement définis aux articles L. 453-46 et suivants du code des impositions sur les biens et services.

Enfin, il est rappelé **qu'une telle taxe ne saurait être que provisoire**, dans l'attente d'une réforme plus pérenne de la fiscalité du numérique, dans un cadre fixé par l'Union européenne ou l'OCDE.

Recommandation n° 5 : Dans l'attente d'une réforme pérenne de la fiscalité du numérique, proposer une taxe provisoire sur les services numériques de l'Union européenne, qui s'inspire de la taxe en vigueur en France. Étudier toute piste réaliste d'élargissement de sa base et de hausse du taux appliqué.

E. LES PROPOSITIONS DE TAXATION DES CRYPTO-ACTIFS ET DES JEUX D'ARGENT EN LIGNE DOIVENT ENCORE ÊTRE RETRAVAILLÉES

1. Les propositions de taxation des crypto-actifs ne sont pas encore mures

Le développement rapide du marché des crypto-actifs soulève des **enjeux croissants en matière fiscale**. Ces actifs, utilisés à la fois comme instruments d'investissement et, dans certains cas, comme moyens de paiement, génèrent principalement des plus-values aujourd'hui imposées selon des règles très hétérogènes au sein des États membres.

Une fiscalité harmonisée des crypto-actifs permettrait de renforcer l'équité fiscale, d'améliorer la connaissance d'un marché encore largement opaque et de limiter les risques de fraude et d'évasion fiscales. Elle nécessiterait toutefois **une étroite coordination avec les États membres** afin d'assurer la cohérence avec les systèmes fiscaux nationaux et de tenir compte de l'évolution rapide de ce marché.

a) Des modalités de taxation encore très incertaines

Une ressource propre fondée sur la taxation des crypto-actifs supposerait, **au préalable, l'harmonisation de leur régime fiscal** au niveau de l'Union européenne. Si le cadre réglementaire est désormais largement unifié grâce au règlement MiCA¹ et aux obligations de déclaration prévues par la directive DAC8², **les règles de taxation demeurent très hétérogènes** entre États membres.

¹ Règlement (UE) 2023/1114 sur les marchés de crypto-actifs (Markets in Crypto-assets – MiCA).

² La directive (UE) 2023/2226 du 17 octobre 2023, dite « DAC 8 », étend le champ de la coopération administrative et de l'échange automatique d'informations aux crypto-actifs. En France, elle a été transposée par la loi de finances pour 2025 (art. 54).

Deux modèles de taxation sont principalement envisagés :

- le premier consisterait à instituer une **taxe sur certaines transactions** en crypto-actifs, prélevée par les prestataires de services sur crypto-actifs (CASP) lors des opérations déclarées aux administrations fiscales. Une ressource propre de l'Union pourrait ensuite être assise sur les recettes ainsi collectées par les États membres ;

- le second modèle reposerait sur une **harmonisation de l'imposition des plus-values réalisées sur les crypto-actifs**, à laquelle serait appliqué un taux d'appel au profit du budget de l'Union.

À ce stade, la Commission européenne estime toutefois que **cette piste demeure largement prospective**. Elle nécessiterait l'adoption d'une législation européenne harmonisant l'assiette fiscale, les opérations imposables, les modalités d'évaluation des actifs et le traitement des plus-values, ainsi que la mise en place de nouveaux dispositifs de collecte et de contrôle.

En outre, **une fiscalité européenne des crypto-actifs pourrait inciter une partie des activités à se déplacer hors de l'Union** ou vers la finance décentralisée, ce qui constitue l'un des principaux enjeux de cette proposition.

b) Des estimations de rendement largement hypothétiques

Le rendement potentiel d'une ressource propre fondée sur les crypto-actifs demeure très incertain en raison de la forte volatilité de ce marché et du manque de données fiables. Selon une étude du Parlement européen, le marché européen des crypto-actifs pourrait passer de 4,3 milliards d'euros en 2019 à 12,9 milliards d'euros en 2026, mais les recettes fiscales dépendraient étroitement de l'évolution des cours, des volumes d'échange et des modalités de taxation retenues.

Les premières estimations de la Commission¹ évaluent les recettes d'une taxe harmonisée sur les plus-values entre **1 et 2,4 milliards d'euros par an**. Une taxe sur les transactions en crypto-actifs, fixée à **0,1 %** de la valeur des opérations, pourrait quant à elle générer **3 à 4 milliards d'euros** par an pour le budget de l'Union. Ces estimations restent toutefois très fragiles, en raison de la volatilité des actifs, des difficultés de valorisation et des risques de contournement, notamment par le recours à des plateformes situées hors de l'Union, à la finance décentralisée ou à des portefeuilles numériques non intermédiés.

¹ *Estimated revenue projections for own resources based on digital services, online gambling and crypto-assets, document de travail des services de la Commission européenne, 28 mai 2026.*

2. Une imposition européenne des jeux d'argent en ligne nécessite un travail d'harmonisation, pour un rendement limité

Le marché des jeux d'argent en ligne connaît une croissance soutenue au sein de l'Union européenne, portée par la numérisation des usages. En 2023, il représentait déjà **37 %** du chiffre d'affaires total du secteur des jeux et cette part pourrait atteindre **45 % d'ici 2029**. Les recettes brutes des jeux en ligne (*gross gaming revenue*) sont estimées entre **51 et 55 milliards d'euros en 2025**, ce qui en fait un marché de taille significative.

Le développement de ce secteur est toutefois très hétérogène entre les États membres. Les jeux en ligne représentent plus de **60 %** du marché des jeux au Danemark, en Croatie, en Lituanie, en Pologne, en Finlande et en Suède, contre moins de **30 %** en Allemagne, en France, en Espagne, en Italie, en Slovénie ou à Chypre. Cette diversité reflète des cadres réglementaires et fiscaux nationaux très différents, qui constituent un enjeu majeur pour toute réflexion sur une éventuelle harmonisation ou sur la création d'une ressource propre européenne fondée sur ce secteur.

a) Toute taxation des jeux d'argent nécessiterait une harmonisation préalable au niveau européen

Plusieurs modalités de taxation des jeux d'argent en ligne pourraient être envisagées à l'échelle de l'Union européenne. Une première option consisterait à taxer le **produit brut des jeux** (*gross gaming revenue*), c'est-à-dire la marge réalisée par les opérateurs, correspondant à la différence entre les mises et les gains reversés aux joueurs. Une deuxième possibilité reposerait sur le **chiffre d'affaires** des opérateurs. D'autres modèles pourraient être fondés sur les **mises des joueurs** ou sur d'autres indicateurs de l'intensité de l'activité, tandis que certains États membres imposent déjà directement les gains des joueurs au titre de l'impôt sur le revenu.

Le **périmètre de la taxe** pourrait couvrir l'ensemble des jeux d'argent en ligne ou se limiter à certaines activités, telles que les paris sportifs, les casinos en ligne, le poker ou le bingo. Une autre question structurante serait celle de l'inclusion des jeux exploités en points de vente physiques, afin d'éviter des distorsions entre les différents canaux de distribution.

En outre, **les modalités de contrôle constitueraient un enjeu important**, compte tenu de la place occupée par les opérateurs non autorisés et du risque de report de l'activité vers des plateformes établies hors de l'Union.

Enfin, la **mise en place d'une ressource propre fondée sur les jeux d'argent en ligne supposerait, au préalable, l'adoption d'un cadre européen harmonisé**. Les États membres appliquent aujourd'hui des régimes très différents, tant en ce qui concerne les activités taxées que les modalités de calcul de l'impôt, et il n'existe pas de définition harmonisée des jeux d'argent

en ligne. Une directive harmonisant l'assiette taxable serait nécessaire, adoptée à l'unanimité des États membres.

Une fois ce cadre établi, la décision relative aux ressources propres pourrait fixer un **taux de prélèvement commun appliqué à cette assiette harmonisée**. L'ensemble du dispositif exigerait donc un accord unanime des États membres, tant sur la législation sectorielle que sur la création de la ressource propre, ce qui constitue un obstacle politique important à sa mise en œuvre.

b) Un rendement limité et incertain

Sur la base de l'ensemble des marchés des jeux d'argent en ligne, le rendement potentiel d'une ressource propre fondée sur ces jeux pourrait s'élever à **quelques milliards d'euros par an**. Une telle estimation demeure toutefois entourée d'incertitudes en raison de la forte hétérogénéité des marchés et des régimes fiscaux nationaux.

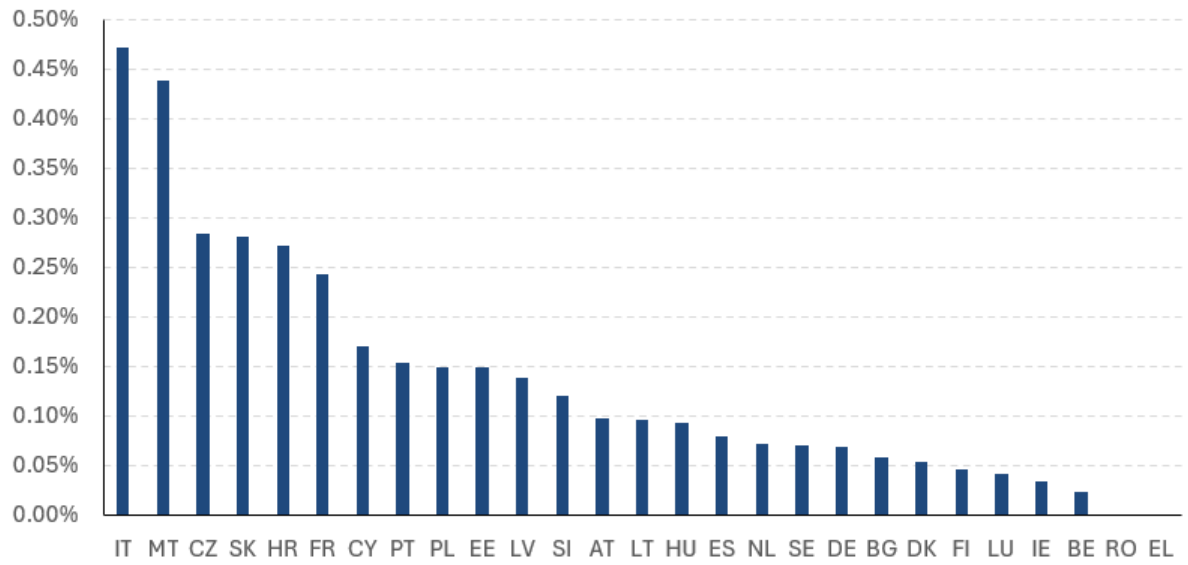
La Commission évalue¹ qu'un **prélèvement de 3 % sur le chiffre d'affaires net des opérateurs de jeux d'argent en ligne** pourrait générer **environ 1,9 milliard d'euros par an** sur la période 2028-2034. Cette estimation repose sur les données sectorielles d'Eurostat, ajustées pour ne retenir que la part du marché réalisée en ligne.

Ces projections restent toutefois fragiles. Comme évoqué précédemment, les États membres appliquent des régimes très différents, tant sur les activités taxées que sur les modalités d'imposition (taxation des opérateurs, des mises ou des gains des joueurs), et les données disponibles ne permettent pas d'isoler précisément l'activité des opérateurs de jeux en ligne. En outre, **le rendement varierait fortement selon les États** en fonction de la taille de leur marché, de leur cadre réglementaire et de la localisation des opérateurs. La mise en œuvre d'une telle ressource supposerait notamment un accord politique délicat avec un État comme **Malte**, qui accueille de nombreux opérateurs grâce à un régime fiscal attractif et pourrait s'opposer à une harmonisation européenne.

¹ Ibid.

**Recettes fiscales des États membres provenant des loteries,
des jeux de hasard et des paris en 2024**

(en % du RNB, prix courants)



Source : Commission européenne

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 juillet 2026, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a entendu une communication de M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial, sur le nouveau système de ressources propres de l'Union européenne.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, j'invite à présent Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial, à venir nous éclairer sur les ressources propres de l'Union européenne.

M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial. – En période de contraintes budgétaires, il est toujours tentant de faire de Bruxelles le bouc émissaire de nos difficultés. Pourtant, nous avons tous intérêt à ce que l'Union européenne (UE) dispose des moyens d'agir. Elle finance aujourd'hui des politiques essentielles pour nos territoires, comme la politique agricole commune (PAC). Demain, elle devra accompagner la transition écologique, renforcer notre compétitivité et garantir notre souveraineté économique. La vraie question est donc simple : comment financer ces ambitions sans faire peser une charge supplémentaire sur les budgets nationaux, et en particulier sur celui de la France ?

La réponse, nous le savons, passe par la création de nouvelles ressources propres de l'Union européenne.

Rappelons les faits. En 2020, les États membres ont fait un choix historique en autorisant un emprunt commun pour financer le plan *Next Generation EU*. Cet engagement s'accompagnait d'une feuille de route claire : le remboursement de cet emprunt devait reposer sur de nouvelles ressources propres. Or, six ans plus tard, ces engagements n'ont toujours pas été pleinement respectés.

Cette question n'est pas nouvelle. Dès 2020, dans son rapport sur le précédent cadre financier pluriannuel (CFP), le sénateur Jean-François Rapin soulignait avec justesse que les modalités de remboursement de l'emprunt restaient à construire et que, faute de nouvelles ressources propres, elles se traduiraient inévitablement par une augmentation des contributions des États membres. Son analyse était particulièrement lucide.

Aujourd'hui, cette perspective est devenue très concrète. Pour la France, la contribution annuelle au budget européen pourrait passer de 26 milliards à 36 milliards d'euros, voire atteindre 42 milliards d'euros si les nouvelles ressources propres ne sont pas adoptées. Dans le contexte de redressement de nos finances publiques, une telle évolution ne serait pas soutenable.

C'est pourquoi la proposition présentée par la Commission européenne mérite d'être examinée avec pragmatisme. Certes, elle n'est pas parfaite, mais elle va globalement dans la bonne direction et présente, dans son ensemble, un intérêt réel pour notre pays.

Elle permettrait non seulement d'assurer le remboursement de l'emprunt européen, mais aussi de préserver les grandes politiques communes et d'investir dans les priorités de demain sans accroître excessivement les contributions nationales.

Les autorités françaises que j'ai interrogées soutiennent cette orientation. La plupart des ressources proposées seraient, en effet, plus favorables à la France que le financement actuel fondé principalement sur la contribution nationale calculée à partir du revenu national brut.

Dans un contexte où l'unanimité des États membres reste difficile à obtenir, il convient également d'agir avec réalisme. C'est pourquoi nous devons d'abord maximiser les ressources qui existent déjà. Je pense notamment aux ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire aux droits de douane. La Commission européenne propose de réduire les frais de perception conservés par les États membres et de renforcer l'affectation de ces recettes au budget européen, ce qui va dans le bon sens. La France, dont la clé de contribution au titre de ces ressources est inférieure à celle fondée sur le revenu national brut (RNB), verrait ainsi sa participation financière se réduire, tandis qu'une véritable ressource européenne serait renforcée.

Mes recommandations sur les ressources propres traditionnelles s'inspirent d'un principe qui figure au cœur de la proposition de la Commission : il faut financer davantage le budget européen par des ressources directement liées aux politiques européennes.

Les ressources fondées sur le marché carbone illustrent aussi cette idée.

La Commission propose ainsi d'affecter au budget de l'Union 30 % des recettes issues du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE). Ce choix est cohérent. Le marché carbone est une politique pleinement européenne. Il traite une externalité qui dépasse les frontières nationales, repose sur un cadre harmonisé et génère des recettes effectives plutôt que des contributions calculées à partir d'indicateurs statistiques.

Pour la France, cette proposition est d'autant plus intéressante que notre clé de contribution au titre du SEQE est estimée à environ 6 %. Elle est très inférieure à notre clé de contribution fondée sur le revenu national brut, qui atteint près de 16 %. En d'autres termes, une montée en puissance de cette ressource réduirait mécaniquement le poids de notre contribution nationale.

Je vais même plus loin dans mon rapport. Plusieurs économistes considèrent en effet que les recettes du marché carbone devraient entièrement être reversées au budget de l'Union européenne. Cela peut en outre être justifié par l'importance du Fonds européen pour la compétitivité dans le prochain budget, qui doit notamment financer les actions de l'Union européenne en faveur de la décarbonation.

Le même raisonnement vaut pour le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). En soumettant les importations à un prix du carbone équivalent à celui supporté par nos entreprises, il protège notre industrie contre les fuites de carbone tout en garantissant une concurrence plus loyale. Là encore, cette ressource est favorable à la France sur le plan budgétaire et mérite d'être soutenue. Sa mise en œuvre a toutefois été accompagnée de quelques effets de bord, avec un renchérissement de certaines matières premières. Fin 2025, la Commission européenne a formulé quelques propositions pour répondre à ce problème. D'une part, elle a annoncé une extension du dispositif pour mettre toutes les entreprises sur un pied d'égalité. D'autre part, elle a prévu d'allouer des fonds pour soutenir les exportateurs européens aujourd'hui pénalisés. Le Medef, interrogé, s'est montré globalement favorable à cette proposition, toutefois le diable est dans les détails et sa mise en œuvre devra être suivie avec vigilance.

La Commission propose par ailleurs deux autres nouvelles ressources propres : une contribution fondée sur les déchets d'équipements électroniques et une autre liée aux accises sur le tabac.

Ces ressources ne sont pas de véritables ressources propres. Elles reposent sur des données statistiques et servent avant tout à répartir différemment l'effort entre les États membres.

Pour autant, faut-il les écarter ? Je ne le pense pas.

D'abord, parce qu'elles visent des objectifs d'intérêt général : améliorer la collecte des déchets électroniques, encourager l'économie circulaire ou encore contribuer à la lutte contre le tabagisme. Ensuite, parce que, sur le plan comptable, elles demeurent plutôt favorables à la France, du moins en théorie.

En revanche, nous devons faire preuve d'une grande vigilance sur leur mise en œuvre. En effet, les données servant à calculer la ressource fondée sur les déchets électroniques restent aujourd'hui insuffisamment fiables. La Cour des comptes européenne elle-même souligne les nombreuses incertitudes méthodologiques qui subsistent dans la collecte et le contrôle de ces données. C'est pourquoi, avant d'accorder un poids aussi important à cette ressource, il me semble indispensable de garantir la qualité des statistiques utilisées.

Je propose donc, dans mon rapport, d'accepter ces ressources dans le cadre d'un compromis européen global, sous réserve d'une fiabilisation des données sur les déchets électroniques.

Par ailleurs, dans la mesure où les ressources statistiques servent avant tout à ventiler la contribution entre les États membres, il est aussi recommandé aux États de jouer sur les taux d'appel de ces ressources pour aboutir à une répartition consensuelle des contributions, plutôt que d'introduire des rabais injustifiables pour acheter l'approbation des États contributeurs.

Au fond, c'est bien cette philosophie qui doit guider les négociations : privilégier les ressources réellement européennes, fondées sur des recettes effectives, tout en utilisant les ressources statistiques avec mesure, comme un instrument d'équilibre budgétaire et non comme le pilier principal du financement de l'Union.

C'est ainsi que nous construirons un budget européen plus solide, plus juste et plus conforme aux intérêts de notre pays comme à ceux de l'Europe.

J'en terminerai par un point qui me paraît particulièrement révélateur des choix auxquels l'Union européenne est aujourd'hui confrontée : celui de la contribution des entreprises au financement du budget européen.

La Commission européenne a proposé de créer une nouvelle ressource propre, dite CORE (*Corporate Resource for Europe*), consistant en une contribution acquittée par les entreprises réalisant plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires dans l'Union. L'objectif affiché est de diversifier les ressources propres de l'Union et de limiter la hausse des contributions nationales.

Pour autant, cette proposition soulève de sérieuses difficultés.

D'abord, elle repose sur un choix d'assiette contestable. Taxer le chiffre d'affaires, plutôt que les bénéfices, revient à créer un nouvel impôt de production. Cela signifie que des entreprises pourraient être taxées alors même qu'elles sont déficitaires.

Ensuite, le seuil de 100 millions d'euros apparaît largement arbitraire et relativement bas. Au demeurant, le dispositif retenu crée des effets de seuil importants. Enfin, cette contribution ne repose sur aucune justification économique ou politique réellement convaincante.

Surtout, au-delà de ces difficultés techniques, le principal écueil est politique. Cette proposition rencontre une forte opposition parmi les États membres et ses chances d'obtenir l'unanimité requise sont presque nulles.

Je recommande donc que la France s'oppose à cette ressource CORE.

Mais supprimer une ressource représentant près de 7 milliards d'euros de recettes ne peut se faire sans proposer une solution alternative crédible. À défaut, ce sont les contributions nationales qui augmenteraient mécaniquement, avec un coût supplémentaire de plus de 1 milliard d'euros pour la France.

C'est pourquoi je propose d'explorer une autre voie, celle d'une taxe européenne sur les services numériques, qui serait conçue comme une solution transitoire. Cette idée n'est pas nouvelle. Dès 2018, la Commission européenne avait proposé une taxe de 3 % sur certaines activités numériques des très grandes plateformes. Cette proposition n'avait pas abouti faute d'unanimité, mais plusieurs États membres, dont la France, l'Espagne, l'Italie et l'Autriche, ont depuis instauré leur propre dispositif.

Le retour d'expérience est plutôt encourageant. Ces taxes sont relativement simples à administrer, car elles ne concernent qu'un nombre limité de très grands groupes. Leur rendement progresse régulièrement et les effets de délocalisation qui étaient parfois redoutés ne se sont pas matérialisés de façon significative.

Surtout, une taxe sur les services numériques répond à un véritable enjeu d'équité fiscale.

Nos règles fiscales internationales restent largement fondées sur la présence physique des entreprises. Elles peinent donc à appréhender des modèles économiques où la création de valeur repose sur les données, les utilisateurs ou les plateformes numériques. Il en résulte que certains grands acteurs peuvent réaliser d'importants revenus sur le marché européen, tout en étant imposés de manière relativement limitée.

Une taxe sur les services numériques permettrait de mieux faire contribuer ces entreprises aux bénéfices qu'elles retirent du marché unique, tout en renforçant les ressources propres de l'Union.

Bien entendu, cette solution n'est pas exempte de difficultés.

Premièrement, elle risque de susciter des tensions commerciales avec les États-Unis. Sur ce point, je rappellerai que cette taxe existe déjà dans plusieurs grands pays européens, qu'elle est déjà contestée et qu'une Europe unie pèsera plus dans les négociations.

Deuxièmement, les États membres disposant déjà d'une taxe nationale, comme la France, ne doivent pas être pénalisés financièrement par le transfert de ces recettes vers le budget européen. Ici, l'enjeu essentiel est que l'assiette et le taux retenus soient au moins aussi importants que les taxes en vigueur.

Enfin, il faut reconnaître qu'il s'agit, là aussi, d'un impôt assis sur le chiffre d'affaires. Dans la pratique toutefois, ce dispositif est mieux ciblé : avec un seuil de chiffre d'affaires bien plus élevé et une orientation sur le seul secteur du numérique, il impacte, dans les faits, moins les entreprises européennes et vise surtout les très grands groupes, souvent américains.

Surtout, j'insiste sur le caractère provisoire de cette solution. Cette taxe doit être considérée comme une ressource d'attente, avant une réforme plus profonde de la fiscalité internationale du numérique, qu'elle intervienne dans le cadre de l'Union européenne ou de l'OCDE.

Mes chers collègues, le débat sur les ressources propres ne se résume pas à une question technique ou budgétaire. Il touche à la capacité de l'Union européenne de financer ses priorités sans accroître indéfiniment la contribution des États membres.

Notre responsabilité est donc double : refuser les dispositifs qui fragiliseraient inutilement notre compétitivité, tout en proposant des solutions crédibles, équitables et politiquement réalistes.

C'est dans cet esprit que s'inscrivent les recommandations de ce rapport.

Mme Christine Lavarde. – Je suis complètement en phase avec les propos du rapporteur spécial. Son rapport rejoint les travaux que nous avons menés avec Florence Blatrix Contat, à la commission des affaires européennes du Sénat, sur le cadre financier pluriannuel.

Il recommande de s'opposer à l'adoption de la ressource CORE. Cela devrait être la position de la France dans les discussions : nous ne pouvons pas accepter la mise en place de cet impôt européen sur les sociétés.

Nous partageons également son analyse sur le fait que le rendement estimé de certaines ressources propres envisagées est très incertain. Certaines de ces mesures nous pénaliseront peut-être plus que d'autres. Je pense notamment à la ressource assise sur les déchets électroniques non collectés : nous ne sommes déjà guère performants en ce qui concerne le recyclage des déchets plastiques ; il est donc à craindre que notre contribution augmente encore un peu plus par rapport à celle d'autres pays.

Parmi les ressources propres envisagées, certaines semblent liées à la mise en place effective de l'espace douanier européen. Je pense, par exemple, à la ressource fondée sur les droits d'accise applicables au tabac. On pourra aussi envisager un renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières lorsque nos services des douanes seront capables de faire des contrôles beaucoup plus efficaces sur les importations des produits en provenance de certains pays, comme la Chine.

M. Emmanuel Capus. – Je félicite notre rapporteur spécial pour la qualité de ses travaux.

Comme lui et comme Mme Lavarde, je ne suis pas favorable à la création d'un nouvel impôt de production.

La création d'une taxe sur les petits colis semblait être une idée séduisante, mais elle a donné lieu, en France, à des stratégies de contournement. Finalement, l'idéal est de mettre en place une taxe européenne. Quand la taxe européenne sur les petits colis sera-t-elle mise en place ?

M. Claude Raynal, président. – Tout ce qui s'est produit à la suite de l'instauration de la taxe sur les petits colis avait été annoncé ! On pouvait s'attendre à des stratégies de contournement. Il est à craindre que, même si l'on met en place une taxe européenne, les changements de flux, qui ont été opérés pour contourner la France, ne demeurent. Une fois qu'une entreprise a modifié sa logistique et a pris pour habitude d'utiliser non plus l'aéroport Charles-de-Gaulle, mais une autre plateforme à l'étranger, elle n'a, *a priori*, aucune raison de revenir ! De même toutes les activités économiques liées à ces flux, telles que le transport, le triage, les opérations administratives, etc., ne reviendront pas. Quand on fera le bilan de cette opération, celui-ci ne sera sans doute pas très positif.

M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial. – Mme Lavarde a raison de souligner qu'il convient d'être prudent en ce qui concerne l'instauration d'une contribution assise sur les déchets électroniques non recyclés, car son fonctionnement serait similaire à celui de la taxe sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés. Or, en la matière, les Français se pénalisent eux-mêmes ! C'est la raison pour laquelle j'appelle à conditionner cette taxe à un important travail de fiabilisation des données, car les écarts peuvent être significatifs.

Si nous parvenions à trier les plastiques aussi bien que le font, par exemple, les Allemands, nous ferions une économie de plus de 750 millions d'euros au titre de cette contribution, alors que nous payons encore 1,4 milliard !

Le taux de contribution de la France au titre de la taxe sur les déchets électroniques serait de 14,9 %, alors que ce taux est de 15,6 % pour la contribution fondée sur le RNB. L'économie que nous serions susceptibles de faire est donc déjà très modeste. Surtout, je crains que la contribution française soit revue à la hausse après fiabilisation des données.

La ressource fondée sur les droits d'accise applicables au tabac devrait rapporter 11,2 milliards d'euros selon la Commission européenne, mais cela suppose que la directive européenne établissant le régime général d'accise soit modifiée et que les États membres augmentent leur taux d'imposition. Or certains d'entre eux ne sont pas prêts à l'accepter, car cela entraînerait une hausse parfois significative de ces taxes chez eux. La France, quant à elle, serait épargnée, car nous sommes déjà les champions en matière de fiscalité sur le tabac... Si les changements que j'ai mentionnés n'avaient pas lieu, le produit de la recette liée au tabac serait de l'ordre de 4,9 milliards d'euros seulement.

Le paquet présenté par la Commission européenne repose donc, selon moi, sur des hypothèses optimistes. Elle escompte des ressources propres de 58 milliards d'euros, mais il est possible que ce montant soit moindre, notamment si la ressource Core, qui représente près de 7 milliards, est rejetée. Le montant collecté dépassera toutefois largement les 24 milliards nécessaires

pour rembourser l'emprunt *Next Generation EU*. Ces propositions vont plutôt dans le bon sens.

Monsieur Capus, l'avantage d'une taxe forfaitaire sur les petits colis, c'est qu'elle rapporte des ressources effectives, des espèces sonnantes et trébuchantes. C'est une ressource non pas statistique, mais réelle. Celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un espace commercial européen. La franchise douanière de 150 euros sera supprimée. Tous les colis seront ainsi imposés à partir de cet été. J'insiste, c'est une ressource effective, à la différence des contributions sur les déchets plastiques ou électroniques, qui sont d'ordre statistique et dont l'effet principal est de déterminer la ventilation de l'effort budgétaire entre les États membres, sans augmenter nécessairement le montant des ressources. Cette taxe aura des effets concrets dès cet été.

La commission a adopté les recommandations du rapporteur spécial et autorisé la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction du budget

- M. Louis Pasquier DE FRANCLIEU, sous-directeur
- M. Alexandre DESCHAMP, chef du bureau des finances et politiques de l'Union européenne
- M. Arthur CORBEL, adjoint au chef du bureau des finances et politiques de l'Union européenne.

Direction générale du trésor

- M. Emmanuel CHAY, sous-directeur adjoint « Europe » au Service des Politiques Macroéconomiques et Affaires Européennes (SPMAE) ;
- M. Pierre-Marie VOEGELI, chef du bureau « relations bilatérales et instruments financiers » (Europe3) au SPMAE ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles ;
- Mme Méline HARDY-PUIG, adjointe au chef du bureau Europe 3 au SPMAE.

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

- M. Maxence BRISCHOUX, secrétaire général adjoint en charge des questions économiques ;
- Mme Morgane BASTARDIÉ, conseillère financière ;
- Mme Emma CHAINO, adjointe à la conseillère financière ;
- Mme Marie GUYON, adjointe à la conseillère financière.

Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne

- M. Thibaud FOURNALES, conseiller cadre financier pluriannuel.

Direction générale du budget de la Commission européenne

- Mme Irena PEREŠA, cheffe d'unité à la Direction du Budget de la Commission européenne, en charge de la gestion et de la politique des recettes ;
- Mme Marie MAUREY, membre de l'unité.

Bruegel

- M. Zsolt DARVAS, économiste, « senior fellow ».

MEDEF

- M. Fabrice LE SACHÉ, vice-président du MEDEF en charge de l'Europe ;
- Mme Christine LEPAGE, responsable du pôle Europe et International ;
- M. Nicolas END, responsable du pôle Économie ;
- Mme Charlotte DRONNEAU, directrice de mission au pôle affaires publiques.

*

* *

- Contributions écrites -

Cour des comptes européenne.

Direction de la législation fiscale.

Centre for European Policy Studies (CEPS) :

- M. Apostolos THOMADAKIS, économiste, « Senior Fellow », responsable du pôle marchés et institutions financiers.

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Accepter la hausse des ressources propres traditionnelles proposée par la Commission et défendre une suppression des frais de perception.	Autorités françaises impliquées dans les négociations portant sur le système européen de ressources propres pour les années 2028 à 2034 :	Fin 2026 – courant 2027	Tout support de négociation en vue de la décision.
2	S'opposer à l'adoption de la ressource CORE (<i>Corporate Resource for Europe</i>), impôt de production pouvant affecter les groupes déficitaires.	représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, secrétariat général des affaires européennes, direction générale du trésor et direction du budget.		
3	Attribuer au budget européen l'ensemble de la ressource liée au système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE).			

4	<p>Accepter l'adoption des ressources statistiques liées aux accises sur le tabac (<i>Tobacco Excise Duty Own Resource</i> - TEDOR) et aux « déchets plastiques », après fiabilisation de cette dernière ressource, et définir des taux d'appel de manière à aboutir à un système de ressources propres qui fasse consensus.</p>			
5	<p>Dans l'attente d'une réforme pérenne de la fiscalité du numérique, proposer une taxe provisoire sur les services numériques de l'Union européenne, qui s'inspire de la taxe en vigueur en France. Étudier toute piste réaliste d'élargissement de sa base et de hausse du taux appliqué.</p>			