

**Objet: Projet de loi portant approbation de la Décision du Conseil de l'Union européenne du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (2014/335/UE, Euratom). (4569BMU)**

*Saisine : Ministre des Finances  
(3 décembre 2015)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de loi sous avis a pour objet de porter approbation de la Décision du Conseil de l'Union européenne (UE) du 26 mai 2014 relative au système des ressources budgétaires propres de l'Union européenne (2014/335/UE, Euratom). Cette Décision fixe les moyens de couvrir les allocations budgétaires découlant du Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020<sup>1</sup>. La Décision du 26 mai 2014 comporte des dispositions établissant les ressources propres de l'UE et leurs modalités de calcul, de même que des règles fixant les corrections des contributions au bénéfice de certains Etats membres et enfin des dispositions rappelant les principes et les règles budgétaires.

La Décision du 26 mai 2014 ne devrait en tout état de cause « *entrer en vigueur que lorsqu'elle aura été approuvée par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, la souveraineté nationale étant ainsi pleinement respectée.* »<sup>2</sup> Elle entrera toutefois en vigueur de manière rétroactive, c'est-à-dire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014.

***Modifications techniques du système de ressources propres***

Sur un plan purement technique, la Chambre de Commerce prend note du fait que l'approbation de la Décision du Conseil de l'Union, qui constitue l'objet unique du projet de loi sous avis – ce dernier ne comportant qu'un article unique à cet effet – n'est sur un plan purement technique pas susceptible de changer de manière fondamentale le système de financement ayant prévalu jusqu'à présent. Ainsi et à titre d'exemple, le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni va continuer à s'appliquer et ses modalités de financement seront largement inchangées.

Sur un plan purement quantitatif cependant, l'effet sur les contributions nationales respectives de la révision à la hausse des RNB (revenus nationaux bruts) – découlant, notamment de la nouvelle mouture « SEC 2010 » du système européen de comptes nationaux – est toujours incertain et ne fait pas réellement l'objet d'une estimation dans la fiche financière du projet de loi sous avis.

<sup>1</sup> Ce Cadre Financier Pluriannuel avait été finalisé à travers l'accord du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (2013/C 373/1).

<sup>2</sup> Considérant (2) de la Décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

En vertu de la Décision précitée du 26 mai 2014, le plafond des ressources propres sera établi à 1,23% du RNB au prix du marché de l'ensemble de l'UE en ce qui concerne les crédits pour paiement, avec à la clef un léger fléchissement par rapport à la situation présente (soit un plafond de 1,24% du RNB). Le plafond relatif aux engagements devrait également se réduire quelque peu, puisqu'il passerait de 1,31% du RNB actuellement à 1,29% sous le cadre financier 2014-2020.

Ces plafonds exprimés en pourcentages seront cependant affectés par une modification de la méthode de calcul des RNB. La « contribution RNB » assise sur le revenu national brut des Etats membres, soit de loin la principale ressource propre de l'UE, sera en effet en vertu de la Décision du 26 mai 2014 fixée sur la base du RNB calculé selon la nouvelle méthodologie « *Système européen des comptes 2010* » (SEC 2010 en abrégé), et non plus en fonction de l'ancienne méthodologie SEC 95. Il en résulterait « *toutes autres choses égales par ailleurs* » et pour la plupart des Etats membres une révision à la hausse de la « contribution RNB ». Cependant, l'impact de ces révisions sur l'ensemble du budget européen sera largement neutralisé dans les faits, au moyen notamment de révisions compensatoires des plafonds de dépenses précités<sup>3</sup>.

L'incidence des révisions statistiques du RNB influence, dans le cas du Luxembourg, non seulement la ressource RNB, mais également la ressource TVA – c'est-à-dire la 2<sup>ème</sup> source de financement de l'UE par ordre d'importance. L'assiette TVA dite harmonisée, qui sert de base au calcul de la contribution de chaque Etat membre au titre de la ressource TVA, est en effet plafonnée – ce plafond se montant à 50% du RNB des Etats membres respectifs. Or cette limite est contraignante dans divers pays dont le Luxembourg. L'assiette TVA excédant spontanément ces 50% au Luxembourg, elle y est écrêtée afin d'être ramenée à la limite des 50% du RNB. Le revenu national brut affectant dès lors directement la contribution du Grand-Duché à la ressource TVA.

Un aspect important additionnel de la Décision précitée est le fait que les Etats membres ne pourront conserver (au titre des « frais de collecte ») que 20% des ressources propres traditionnelles (soit principalement les droits de douane sur les importations des pays hors UE, les prélèvements agricoles et les cotisations «sucre»), contre 25% antérieurement. Les sommes correspondant à cette différence de 5% devront être payées par les Etats membres à l'UE de manière rétroactive et ce depuis le début de 2014.

Par ailleurs, les recettes provenant de toutes nouvelles taxes qui seraient instaurées dans le cadre d'une politique commune deviendront des ressources propres. Cette nouvelle catégorie vise notamment une éventuelle taxe sur les transactions financières (TTF), qui a fait l'objet d'un accord de coopération renforcée de 11 Etats membres. Ces Etats pourraient donc, sur la base de la Décision du 26 mai 2014, faire reconnaître la TTF comme ressource propre. Les auteurs de l'exposé des motifs du projet de loi font remarquer que « *Jusqu'à présent, le Luxembourg fait partie des pays qui se sont opposés à la TTF en s'abstenant lors du vote visant à autoriser cette coopération renforcée. A ce stade, seules les ressources propres actuelles sont confirmées* ».

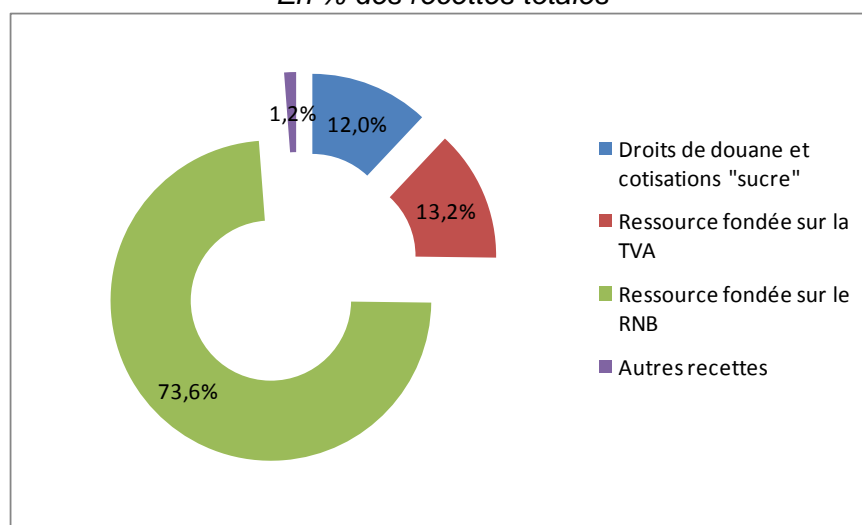
---

<sup>3</sup> Selon les mots des auteurs de l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, « *Afin de maintenir inchangé le montant des ressources financières mises à la disposition de l'UE, il conviendrait, selon la nouvelle Décision, d'adapter les plafonds de ressources propres exprimés en pourcentage du RNB* ». En outre, « *Lorsque les modifications du SEC 2010 entraîneront des changements substantiels du RNB, ce sera le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, qui décidera si ces modifications doivent s'appliquer aux fins de la nouvelle Décision Ressources propres* ».

Un autre aspect important de la Décision est une légère révision, pour certains pays, des « taux d'appel TVA », c'est-à-dire la portion de l'assiette harmonisée de TVA devant être versée par chaque Etat membre au titre de sa contribution « ressource TVA ». Le système de ressource TVA actuel repose sur un taux d'appel TVA de référence égal à 0,30%, ce taux étant cependant assorti de dérogations accordées à certains pays sous la forme de taux d'appel réduits. Le taux de référence demeurera inchangé suite à l'entrée en vigueur de la Décision, à 0,30%. Le système de dérogation sera par ailleurs maintenu, mais il sera quelque peu simplifié, avec un taux d'appel uniforme de 0,15% pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède (et ce pour la période 2014-2020 uniquement). Ces taux d'appel inférieurs à 0,30% pour ces trois pays n'exerceront aucune incidence sur le montant absolu de la « ressource TVA » de l'UE, car les contributions des Etats membres seront, en vertu de la Décision, revues à la hausse de manière proportionnelle, afin de neutraliser tout impact négatif à ce niveau global.

Enfin, la contribution RNB accordée au Danemark, aux Pays-Bas, à la Suède et à l'Autriche sera réduite à raison d'un montant fixe (variant d'un pays à l'autre), et ce en principe uniquement pour la période 2014-2020 (et 2014-2016 pour l'Autriche). Un système largement similaire est déjà d'application actuellement pour les Pays-Bas et la Suède. La Décision du 26 mai 2014 se limite à ajuster légèrement les montants en cause et à étendre le dispositif au Danemark et à l'Autriche (de 2014 à 2016 seulement pour ce dernier pays).

**Graphique : Composition des recettes de l'Union européenne en 2014**  
En % des recettes totales



Source : Commission européenne, budget de l'UE 2014.

### ***Incidence financière de la décision***

Selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer de manière définitive l'impact de la Décision du 26 mai 2014 sur les finances publiques luxembourgeoises au cours des années 2014 à 2016 et, à plus forte raison, d'ici 2020.

Se basant sur un document de la Commission européenne de juillet 2015<sup>4</sup> portant sur l'année 2016, les auteurs du projet de loi chiffrant l'impact rétroactif sur les ressources propres versées par le Luxembourg à 2,2 millions EUR seulement. Cependant, l'incidence

<sup>4</sup> Commission européenne, « *Retroactive Impact of the Entry into Force of the 2014 Own Resource Decision for the Contributions of member States to the EU Budget – Provisional estimates* », 14 juillet 2015.

définitive de la Décision précitée sera étroitement conditionnée par les révisions statistiques affectant le RNB. Or, comme l'indique la note de conjoncture n°2-2015 du STATEC (page 83), « *la réforme méthodologique relative à l'introduction du SEC 2010 a été couplée à une révision statistique importante relative à la période 2000-2013: les comptes nationaux annuels y relatifs ont pour une première fois été publiés en version SEC 2010 en octobre 2014 et ont subi une mise à jour intermédiaire en juillet 2015. Les données d'octobre 2015 ont finalement apporté une couche de révisions supplémentaire, non forcément liée à l'introduction du SEC 2010, mais rendant les données relatives à 2013 et 2014 plus définitives.* » De plus, « *les révisions entre octobre 2014 et octobre 2015 ne sont pas anodines. Ainsi, le RNB relatif à 2013 est-il révisé d'environ 2 milliards EUR à la hausse* ». La Chambre de Commerce regrette que l'évaluation de l'incidence financière figurant au projet de loi sous avis ne permette pas d'isoler les conséquences budgétaires précises de cette importante révision statistique.

L'impact précis des nouvelles dispositions dépendra par ailleurs de la date d'entrée en vigueur de ces dernières. Le nouveau système de détermination des ressources propres entrera en effet en vigueur de manière rétroactive, avec des calculs initialisés au début de 2014.

### **Appréciations de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce ne tient nullement à remettre en cause le projet de loi sous avis, qui porte approbation d'une Décision du Conseil européen ayant de surcroît fait l'objet d'une négociation de longue haleine. La Chambre de Commerce se borne simplement à constater que le budget européen ne représente toujours que 1% du PIB total de l'UE<sup>5</sup> et que les plafonds de crédits correspondants ont été abaissés par le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020. Un arbitrage différent entre le budget européen et les budgets nationaux, consistant à conférer une meilleure assise budgétaire à l'UE en dégageant les ressources correspondantes au niveau national (via des économies de dépenses, voire des transferts de compétences) constituerait le support d'une meilleure coordination des politiques économiques au sein de l'UE. Un tel réagencement permettrait d'assurer une congruence renforcée entre ces dernières, d'une part, et une politique monétaire désormais unifiée dans la majeure partie de l'UE, d'autre part. Une réforme d'envergure en la matière s'imposerait d'autant plus que l'UE doit par ailleurs faire face, bien plus que par le passé, à divers défis de nature régaliennne (notamment la surveillance des frontières extérieures de l'Union, l'encadrement des demandeurs d'asile, la lutte contre le terrorisme) qui requièrent sans doute des structures plus intégrées au niveau de l'UE et des glissements correspondants de ressources et/ou de compétences en provenance des Etats membres – le niveau des dépenses publiques globales ne pouvant en tout état de cause augmenter au sein de l'UE.

Pour rappel, le budget fédéral représentait en 2014 20,3% du PIB aux Etats-Unis, ou encore 64% des dépenses totales des Administrations publiques américaines<sup>6</sup>. Si les situations ne sont pas directement comparables, ces chiffres ont le mérite de mettre en exergue l'anachronisme de la réduction des plafonds des ressources propres consacrée par le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020. Cette situation devrait inciter les Etats membres de même que les autorités européennes à l'action, bien en amont des négociations relatives au prochain Cadre Financier Pluriannuel qui ne débiteront vraisemblablement que vers la fin de la présente décennie. Une conférence institutionnelle sera organisée dans le courant de 2016, en présence des Parlements nationaux et sur la base d'un rapport de réévaluation

---

<sup>5</sup> Source: Commission européenne.

<sup>6</sup> Source: Office of Management and Budget.

du système des ressources propres qui sera déposé par un groupe de travail de haut niveau. La Chambre de Commerce espère que cette conférence débouchera sur de nouvelles avancées en matière de ressources propres.

La Chambre de Commerce regrette enfin l'application résolument rétroactive de la Décision du 26 mai 2014 – la date d'entrée en vigueur de cette Décision étant en tout état de cause fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ce type de pratique, qui dans le cas d'espèce n'est pas directement imputable au législateur luxembourgeois, établit un exemple déplorable et constitue une source d'incertitude pour les finances publiques de l'UE et des Etats membres.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous rubrique.

BMU/DJI