

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup> L E G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

mardi

19 janvier 2021

17 h 15

I. Examen du rapport d'information portant observations sur le projet de loi 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 (n° 3734) (M. Christophe Jerretie, rapporteur) ..... 3

Compte rendu n° 169

**Présidence de  
Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 19 janvier 2021

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 17 heures 30.*

## **I. Examen du rapport d'information portant observations sur le projet de loi 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 (n° 3734) (M. Christophe Jerretie, rapporteur)**

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Nous allons procéder à l'examen du rapport d'information portant observations sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

J'avais proposé au bureau de nous saisir de ce projet de loi considérant que, sur un texte d'une telle importance pour l'avenir de la construction européenne, il n'était pas envisageable que notre commission soit absente du débat.

Il faut remercier notre rapporteur d'avoir pu, dans des délais aussi courts, faire un travail approfondi et pertinent. Je vous rappelle que ce texte sera examiné au fond par la commission des affaires étrangères demain et en séance publique le 26 janvier après les questions au gouvernement.

Avant de donner la parole à notre rapporteur, permettez-moi de rendre un hommage à notre collègue présidente de la commission des affaires étrangères, Marielle de Sarnez. Sa disparition nous a tous beaucoup touchés. C'était rapide. Elle a été très courageuse. C'était une femme qui portait beaucoup de valeurs. Elle n'était pas toujours simple, mais je crois que lorsqu'on défend avec beaucoup de conviction certaines idées, il faut aussi avoir une rigueur, rigueur qu'elle avait. Je crois que nous pouvons tous nous inspirer de son travail. Nous avons tous besoin aujourd'hui de défendre la représentativité de notre institution, la liberté et aussi le rôle des femmes en politique. Merci de vous joindre à cet hommage au titre de notre commission.

**M. Christophe Jerretie, rapporteur.** J'éprouve respect et tristesse pour la grande femme politique qu'était Marielle de Sarnez, qui restera une référence en matière européenne.

La semaine prochaine, nous discuterons en séance de la décision sur ressources propres de l'Union européenne. C'est un sujet dont nous avons beaucoup parlé ces dernières années, dans le cadre des discussions sur le cadre financier pluriannuel et à l'occasion des débats sur le prélèvement sur les recettes de l'État. Je ferai le mois prochain un point sur l'avancée de la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel.

Je partirai de l'article 1<sup>er</sup> de la décision sur les ressources propres, qui énonce l'objet même du rapport : « la présente décision établit les règles d'attribution des ressources propres de l'Union en vue d'assurer le financement du budget annuel de l'Union européenne ».

L'article 3 de la décision fixe le nouveau plafond des ressources propres. Par rapport à la décision de 2014, le montant maximum que l'Union peut appeler chaque année pour financer ses crédits de paiements est relevé de 1,2 à 1,4 % de la somme du revenu national brut de tous les États membres. Cette augmentation s'explique par trois facteurs : le *Brexit*, la crise économique que nous vivons et le changement de périmètre du budget européen, avec l'intégration dans le budget européen du fonds européen de développement, jusqu'ici financé par des contributions nationales. Cette augmentation était nécessaire pour la continuité des politiques européennes.

L'article 2 porte à quatre le nombre de ressources propres du budget de l'Union européenne. Outre les ressources propres traditionnelles, la ressource fondée sur la TVA et la ressource d'équilibre fondée sur le revenu national brut, une nouvelle contribution nationale calculée en fonction du poids des emballages plastiques non recyclés par chaque État membre est introduite. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer mes réserves sur cette ressource, qui est en fait un nouveau prélèvement sur les États, et dont le rendement déjà modeste décroîtra au fur et à mesure des progrès réalisés dans le recyclage. C'est une ressource que l'on peut qualifier de temporaire et qui ne représente que 4 % du budget. C'est une « petite » ressource mais elle est bienvenue.

Le troisième élément que je souhaitais évoquer, ce sont les rabais. Contrairement à ce que nous avons tous espéré, le *Brexit* ne s'est pas accompagné de la suppression des rabais. Hormis le Royaume-Uni, tous les États membres qui bénéficiaient déjà d'un rabais le conservent. Les différents rabais existants sont remplacés par une correction forfaitaire annuelle, qui s'élèvera à 3,7 milliards d'euros pour l'Allemagne, 1,9 milliard d'euros pour les Pays-Bas, 1,07 milliard d'euros pour la Suède, 565 millions d'euros pour l'Autriche et 377 millions d'euros pour le Danemark.

La création d'une nouvelle ressource propre sur les emballages plastiques non recyclés s'accompagne également de la création d'une correction pour dix-sept États membres. Cette correction annuelle correspond à 3,8 euros par habitant, pour les États les plus « pauvres » de l'Union., dont vous trouverez la liste dans le rapport.

Grâce à la suppression du rabais britannique, la contribution française au financement des rabais est toutefois moindre. Nous passons de 2 milliards à 1,5 milliard d'euros par an.

Pour en terminer avec le sujet des rabais, je précise que le pourcentage des droits de douane retenu par les États membres au titre des frais de perception est porté de 20 à 25 %. Même s'il ne s'agit pas d'une correction au sens strict, cela peut être considéré comme une

forme de rabais pour les Pays-Bas et pour la Belgique et une perte de recettes pour l'Union européenne.

Il me semble ensuite intéressant d'évoquer les conséquences pour la France de cette décision. Au total, l'entrée en vigueur du nouveau CFP et de la nouvelle décision sur les ressources propres va se traduire par une augmentation significative de la contribution française. Ressources propres traditionnelles incluses, celle-ci devrait s'élever à environ 29,6 milliards d'euros par an en moyenne. C'est une augmentation de 8 milliards d'euros. Cela traduit un vrai engagement de la France dans les politiques publiques européennes. À partir du moment où nous nous engageons financièrement, nous nous engageons politiquement et nous nous engageons au développement de l'Union européenne. Je pense que c'est une bonne manière de procéder puisque nous souhaitons la construction intrinsèque de l'Union européenne et la consolidation de son économie. Cela représente une contribution supplémentaire pour notre budget national et je vous rappelle qu'il faut aussi, en étant parlementaires nationaux, que nous traitons notre budget national avec bienveillance.

Au-delà des modifications du mode de financement du budget européen, ce qui fait la spécificité et le caractère historique de la présente décision sur les ressources propres, c'est qu'elle constitue l'acte fondateur du plan de relance européen. Ce sont les articles 5 et 6 consacrés aux « *moyens supplémentaires extraordinaires et temporaires pour faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19* ». Les deux termes, « extraordinaires » et « temporaires », sont très importants.

Ce plan est constitué de 750 milliards d'euros empruntés sur les marchés, ce qui est historique. C'est une ressource importante qui va être injectée dans les États membres. Nous avons ici la clé de voûte d'une avancée peut-être historique de l'Union européenne pour le développement intrinsèque de son économie. L'objectif de cet argent, distribué en 390 milliards d'euros de dépenses et 360 milliards d'euros de prêts, est d'aboutir à la consolidation de notre économie ou au moins à son maintien.

Cet emprunt entraîne un relèvement temporaire du plafond des ressources propres de 0,6 point au-delà du 1,4 % déjà prévu pour le financement du cadre financier pluriannuel.

Le remboursement de cet emprunt commun n'interviendra pas dans le cadre financier qui débute, mais à partir de 2028. Les remboursements devront se terminer au plus tard le 31 décembre 2058.

Le dernier élément important, qui n'apparaît pas directement dans la décision sur les ressources propres, est la feuille de route incluse dans l'accord interinstitutionnel, qui fixe un calendrier précis pour l'introduction de nouvelles ressources.

Après l'introduction de la contribution sur les plastiques non recyclés dans la décision sur les ressources propres, la feuille de route prévoit deux étapes. D'ici juin, la Commission devrait proposer des textes pour un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières, une ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission et une redevance numérique, pour un examen au Conseil avant le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et une mise en place pour le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Une seconde étape, moins précise, est fixée pour juin 2024. La Commission proposera alors de nouvelles ressources propres, qui « pourraient inclure » une taxe sur les

transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises, voire une nouvelle assiette commune de l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

L'engagement commun de la Commission, du Conseil et du Parlement européen à travailler à l'introduction de nouvelles ressources propres est assurément une excellente nouvelle. Nous espérons qu'il permettra d'aboutir.

En conclusion, quelles que soient les frustrations, il faut laisser place à la concrétisation. Nous allons tourner la page du *Brexit*, de la crise sanitaire, il faut préparer le rebond économique.

Nous allons pouvoir développer le développement intrinsèque de l'Union européenne. Il faut aujourd'hui consolider notre développement économique, l'activité et l'industrie de l'Union européenne.

Un engagement rapide des mesures préparées pourrait constituer ce que j'appellerai le premier vaccin économique européen.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Nous sommes d'accord sur le fait qu'il y a eu un saut qualitatif, mais il subsiste des inquiétudes. Nous n'avons pas une grande visibilité sur les ratifications nationales et, comme vous l'avez souligné, la feuille de route pour l'introduction de nouvelles ressources propres est une obligation de moyens et non de résultat. On peut avoir quelques inquiétudes quand on constate la frilosité de l'Allemagne ou des Pays-Bas quant à la taxe numérique ou la tarification du carbone.

Nous avons également besoin de communiquer à l'endroit du grand public. Comment pouvons-nous renforcer l'acceptabilité de la décision ?

**Mme Nicole Le Peih.** La décision traduit une trajectoire de renforcement de la solidarité européenne. Elle permet d'envisager une politique publique européenne s'affranchissant de la logique du « juste retour » sur les contributions étatiques. Cette décision sur les ressources propres intervient dans un contexte particulier. On se souvient que, lors de la crise des dettes souveraines, les États membres n'arrivaient pas à s'accorder pour venir en aide aux États les plus endettés. Ne pas accepter la réalité de notre interdépendance économique nous a coûté cher.

Au contraire, moins de trois mois après le début de la crise de la COVID-19, nos États se sont accordés sur un plan de relance de 750 milliards d'euros et sur une extension des ressources propres pour participer à leur remboursement.

Il faut reconnaître et encourager le tournant environnemental en cours. Depuis la présentation du Pacte vert, la Commission s'est engagée dans un travail systémique visant à faire évoluer l'ensemble des politiques publiques pour qu'elles soient conformes à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030.

Avec cette décision, qui crée une contribution sur les plastiques non recyclés, notre budget continue de se verdir en dépenses comme en recettes. C'est une première étape vers un mécanisme de taxation carbone.

Nous sommes favorables à l'adoption du projet de loi.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Le passage de 1,20 à 1,40 du plafond de ressources propres est pratiquement purement mécanique en conséquence du *Brexit*, de la crise et de l'intégration du Fonds européen de développement.

Pour l'introduction de nouvelles ressources propres, on commence par ce qui est le plus facile, et non le plus intéressant. Clément Beaune nous a dit avec beaucoup d'honnêteté que la contribution sur les emballages plastiques non recyclés ne constituait pas une réelle ressource propre. Elle a d'ailleurs vocation à disparaître puisqu'elle est indexée sur la mauvaise conduite. Si tout le monde progresse dans le recyclage, la recette s'éteindra. C'est ce qui est arrivé aux droits de douane : nous avons construit une communauté européenne sur le principe du libre-échange et créé une ressource propre à partir des droits de douane. Plus les tarifs ont baissé, plus la ressource s'est évanouie.

Le plus intéressant est sans doute l'impôt sur les sociétés. Or, nous en sommes très loin. Le prélèvement carbone serait également formidable, mais pose d'énormes problèmes techniques. Savoir à quelles étapes le produit qu'on importe a incorporé du carbone est un casse-tête administratif, mais il mérite qu'on s'y intéresse.

Je remercie le rapporteur d'avoir rappelé la mauvaise concession faite à nos amis néerlandais sur les frais de gestion liés à la collecte des droits de douane. Les Pays-Bas sont récompensés pour les avantages dont ils disposent en étant le grand point d'entrée des marchandises dans l'Union européenne. On ne fait jamais tout à fait ce qu'on veut en politique, il fallait faire une concession à M. Rutte pour qu'il accepte le plan de relance. Il est assez indécent d'avoir augmenté ce taux, alors qu'il aurait été logique de le baisser.

Le problème fondamental de la décision sur les ressources propres est un problème institutionnel. Il faut l'unanimité au Conseil et la ratification de chaque État par les moyens qui lui sont propres, qui peuvent impliquer une décision du Parlement ou un référendum. A vingt-sept États membres, la procédure est tellement lourde qu'elle est bloquante.

À terme, il faudrait faire sauter ce double verrou. C'est un sujet qu'il faut poser dans le cadre de la fameuse conférence sur l'avenir de l'Europe si l'on veut parler d'autre chose que de bons sentiments.

En attendant, il faut peut-être, pour amorcer la pompe, procéder à partir d'une coopération renforcée. En regardant l'histoire de la construction européenne, nous constatons que les initiatives de coopérations renforcées permettent de faire avancer l'Union. Lorsqu'une coopération renforcée entre un petit groupe d'États membres fonctionne, les autres demandent progressivement à la rejoindre.

Je pense que nous pourrions l'appliquer aux ressources propres. Nous pourrions créer une coopération renforcée avec un certain nombre d'États, en permettant à ceux qui y participent de rembourser leur quote-part de la dette commune. Nous attirerions par ce biais les États membres qui sont réticents aujourd'hui.

Le Gouvernement est transparent avec nous. Il nous a expliqué que la taxe sur les emballages plastiques n'en était pas réellement une. Clément Beaune nous a dit que la mise en place d'un impôt sur les sociétés semblait difficile à ce stade. Il nous a confié sa déception ne pas avoir obtenu des mesures sur les rabais lors des négociations. Cela s'explique par la difficulté d'obtenir à la fois le plan d'urgence qui représente un saut qualitatif et des mesures

sur les rabais. Mark Rutte n'est pas sorti des négociations en grand vainqueur mais c'est un vaincu rémunéré.

**M. André Chassaigne.** Je constate une forme de contradiction voire de paradoxe au niveau de l'Union européenne. D'un côté, une injonction à mettre en place une souveraineté budgétaire et financière européenne et donc se détacher des prélèvements sur les PIB des États membres. De l'autre une injonction, propre au dogme néo-libéral, à limiter au maximum les taxes et l'intervention dans l'économie.

Je constate également, cela s'inscrit dans cette idée de dogme néo-libéral, que les accords de libre-échange se multiplient depuis quelques années. Ils ont pour but de supprimer les droits de douane de l'Union européenne. Combien de milliards d'euros en moins dans le budget de l'Union alors qu'elle prétend dans le même temps rechercher des ressources ?

Pourtant, ces droits de douane seraient utiles pour constituer des ressources propres. Ils permettraient de faire fonctionner le budget européen et également d'inciter notre industrie européenne à se relancer. Les autres pays, par exemple la Chine et les États-Unis, protègent leurs industries.

En 1988, la contribution des États membres représentait moins de 11 % du budget de l'Union contre 28 % provenant des droits de douane. Aujourd'hui, la contribution des États membres finance 72 % du budget communautaire et elle est complétée à hauteur de 15 % par les droits de douane. Je pense que cette évolution est néfaste.

Le débat sur les ressources propres ne doit pas faire l'impasse sur les accords de libre-échange qui sont nuisibles pour l'économie – puisqu'ils représentent une perte de ressources – mais aussi pour l'écologie au regard des conséquences que le libre-échange implique.

Concernant la taxe sur les transactions financières, cela fait plusieurs années que nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord. Elle est débattue depuis près d'une décennie sans résultats concrets. Au vu des priorités de l'Union européenne aujourd'hui, je ne pense pas qu'elle verra le jour.

Enfin, partant du constat qu'il est nécessaire d'investir davantage, notamment sur la transition écologique, la levée de nouveaux impôts ne suffira pas. Dans les circonstances exceptionnelles d'aujourd'hui et au vu des défis de demain, il semble essentiel de penser à des solutions hors des cadres habituels.

J'ai souvent exprimé l'impératif de l'annulation des dettes. C'est une solution, bien qu'elle ne soit pas si révolutionnaire : elle ne va pas à l'encontre des traités européens et elle présente un cadre opérationnel intéressant, comme le considèrent de plus en plus d'économistes.

Une autre solution, qui irait cette fois-ci à l'encontre des traités, est celle de la monétisation. Elle serait utile pour gérer la crise sanitaire et prévenir la crise climatique car elle permettrait d'engager des dépenses de grande ampleur sans accroître la dette. Pour autant, elle présente certains inconvénients : comme elle implique une révision des traités, elle doit être débattue dans les institutions de l'Union. Cependant, je crois que devant la situation exceptionnelle à laquelle nous sommes confrontés, il ne faut pas avoir peur de modifier radicalement les traités.



**M. Thierry Michels.** Je voulais revenir sur la taxe européenne portant sur les emballages plastiques non recyclés. Pour ma part, j'y vois une façon de coordonner la réponse européenne face au réchauffement climatique, même si elle semble modeste.

Ma question porte sur l'application de cette taxe. Nous savons qu'aujourd'hui, seulement une partie des déchets provenant des emballages plastiques, celle qui relève de la responsabilité élargie du producteur, est correctement tracée et recyclée. Il s'agit des emballages ménagers. En revanche pour les emballages industriels et de la restauration, nous manquons de visibilité ce qui rend la traçabilité plus difficile.

Comment cet enjeu de traçabilité peut-il être pleinement pris en compte au niveau européen ? Pensez-vous qu'il serait judicieux d'adapter la taxe, c'est-à-dire de l'appliquer à deux vitesses en distinguant les emballages plastiques recyclés et non recyclés ? Au niveau européen, doit-on s'attendre à une accélération de la mise en place de la filière REP des emballages professionnels et de la restauration ?

J'ai également une question sur la France, où la gestion des déchets revient aux collectivités territoriales. Quelles mesures pourrions-nous envisager pour assurer la collecte effective de cette taxe ?

**M. Jean Louis Bourlanges.** Je suis d'accord avec M. Thierry Michels et je pense que le rapporteur également. Je précise que nous ne sommes pas hostiles à la contribution sur les emballages plastiques, nous estimons simplement qu'elle ne constitue pas réellement une ressource propre.

Je souhaite clarifier mon propos précédent : lorsque j'évoquais la possibilité d'une coopération renforcée permettant de rembourser l'emprunt souscrit par l'Union au titre du plan de relance, je faisais allusion à la taxe sur les transactions financières. Sur ce point, je pense que M. André Chassaigne est trop pessimiste. La taxe sur les transactions financières ne verra le jour que si elle relève d'une coopération renforcée à laquelle pourraient ensuite se joindre d'autres États membres.

**M. Christophe Jerretie.** Je suis d'accord. Je pense que la coopération renforcée peut être utile dans de nombreux domaines et notamment la fiscalité.

Sur le processus de ratification, je ne dispose pas de beaucoup d'éléments. M. Clément Beaune a estimé que le texte devrait être ratifié par tous les États membres pour le mois de mai. À ce stade, trois pays l'ont déjà ratifié. Les autres États membres mettent en place la procédure de ratification. À ma connaissance, l'Espagne et la Pologne n'ont pas encore déposé de projets de lois. J'ai des interrogations concernant les Pays-Bas du fait de la démission du Gouvernement. Il y a également des États membres qui n'ont pas besoin d'autorisation parlementaire.

Je pense que les citoyens comprennent bien le sens de taxes comme la taxe numérique ou la taxe carbone. Les citoyens ne maîtrisent sans doute pas tous les détails techniques, mais ils comprennent bien pourquoi ces taxes sont nécessaires, souvent avant les élus. Je n'ai pas de craintes sur l'acceptabilité des taxes si nous disons la vérité à la population. Trop longtemps, notamment sur l'Europe, nous ne l'avons pas fait.

Les rabais ont également été évoqués. Ils ont fait partie des négociations. La France ayant défendu l'adoption du plan de relance, des concessions sur les rabais ont été

nécessaires. Nous aurions cependant souhaité qu'une disparition progressive des rabais soit adoptée, ce qui n'a pas été le cas.

Mme Nicole Le Peih a mentionné les éléments symboliques. C'est plus qu'un symbole selon moi, c'est une décision historique. Comme nous l'entendons souvent, les crises permettent de faire avancer les positions des uns et des autres et en l'occurrence nous avons avancé sur l'approfondissement de l'Union européenne.

Je pense que le tournant environnemental se fera principalement sur les dépenses de l'Union et non sur les recettes. Je pense que nous verrons ce tournant environnemental lors de la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel.

Pour revenir à ce qu'a dit Jean-Louis Bourlanges, je pense aussi que le gouvernement a été honnête sur ce qu'il a réussi à obtenir et sur les compromis qu'il a dû faire. L'unanimité est un sujet récurrent : tant que subsiste cette règle, seul le mécanisme de la coopération renforcée nous permettra d'avancer, notamment sur la question des ressources propres et sur la taxe sur les transactions financières. Il est d'ailleurs possible que le départ du Royaume-Uni facilite les coopérations renforcées futures.

André Chassaing a raison de souligner une forme de contradiction : le libre-échange promu par l'Union européenne entraîne une baisse des droits de douane, qu'il faut compenser par des contributions sur le RNB plus fortes.

La réflexion sur la monétisation de la dette devra être évoquée lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe, tant les enjeux politiques qui la sous-tendent sont importants. Il faut explorer toutes les pistes.

Concernant la contribution sur les emballages plastiques, on parle improprement de « taxe plastique ». Il s'agit d'une contribution payée par l'État, comme la ressource RNB, mais calculée en fonction des données recueillies par Eurostat en application de la directive du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, qui fixe aux États membres des objectifs en matière de recyclage. Pour moi ce n'est pas une « ressource propre », mais une contribution supplémentaire qui a au moins l'avantage d'avoir un marqueur environnemental.

En conclusion je suis très favorable au vote du texte, même s'il a fallu faire des compromis pour y aboutir, notamment sur les rabais.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** On pourrait dire que ce n'est pas vraiment une ressource « propre », mais que ce n'est pas non plus une ressource « sale » !

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Je crois que nous sommes tous favorables à ce texte. Je vous remercie.

La commission a autorisé la publication du présent rapport.

*La séance est levée à 18 heures 25.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Aude Bono-Vandorme, M. Jean-Louis Bourlanges, M. André Chassaigne, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Pierre-Henri Dumont, M. Christophe Jerretie, Mme Nicole Le Peih, M. Thierry Michels, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Jean-Pierre Pont, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* - Mme Frédérique Dumas, M. Christophe Naegelen, Mme Liliana Tanguy

*Assistait également à la réunion.* - M. Jean-Luc Warsmann