

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Affaires européennes

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

NOR : EAEJ2030391L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

La décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne (dite décision « ressources propres ») a été adoptée par le Conseil le 14 décembre 2020 sur le fondement de l'article 311, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») et de l'article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après « traité Euratom »). Cette décision a été signée par le Président du Conseil le 14 décembre 2020 à Bruxelles. Elle a été publiée au Journal officiel de l'UE le 15 décembre 2020.

La décision « ressources propres » (ci-après « DRP ») vise à mettre en œuvre le volet relatif aux recettes du budget de l'Union européenne et a vocation à se substituer à la décision du Conseil du 26 mai 2014 actuellement en vigueur¹.

Le budget pluriannuel de l'Union européenne est quant à lui régi jusqu'au 31 décembre 2020 par le règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013, fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et amené à être prochainement remplacé. Un nouveau règlement² pour la période 2021-2027 a été adopté par le Conseil par procédure écrite le 14 décembre 2020 puis par le Parlement européen en séance plénière du 16 décembre, en remplacement du règlement (UE) n°1311/2013. Celui-ci a fait l'objet d'un accord politique entre le Parlement européen et le Conseil le 10 novembre 2020 et fait suite à l'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020³. L'accord du 21 juillet prévoit :

- un budget de l'Union européenne pour la période 2021-2027 qui s'établit à **1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement**⁴, soit une augmentation de 12 % par rapport à la précédente période financière dans un contexte de départ du Royaume-Uni. En outre, par rapport à l'accord de juillet, l'accord conclu entre le Conseil et le Parlement européen le 10 novembre 2020 prévoit un renforcement de l'instrument de flexibilité à hauteur de 1 Md€ ainsi qu'une augmentation de 15 Md€ afin de rehausser les enveloppes de certains programmes. Le financement de ces rehaussements repose principalement sur l'affectation du produit des amendes de la politique de concurrence pour un montant allant jusqu'à 11 Md€ ;

¹ Autorisée par la loi n° 2015-1672 du 16 décembre 2015 parue au *Journal officiel* n° 292 du 17 décembre 2015.

² Règlement (UE) n°2093/2020 du 17 décembre 2020

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>

⁴ Montants exprimés en prix 2018.

- un plan de relance de l'Union européenne (« *Next Generation EU* ») pour un montant d'engagements allant jusqu'à 750 milliards d'euros en prix 2018. Ce plan de relance sera financé par les fonds empruntés sur les marchés à titre temporaire et exceptionnel par la Commission, au nom de l'Union européenne, sur la base de l'habilitation donnée par la DRP, pour un remboursement étalé jusqu'en 2058. Les fonds empruntés permettront l'abondement de programmes européens prioritaires⁵ ainsi que la mise en œuvre d'un nouvel instrument dédié, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), destiné à cofinancer une partie des dépenses et réformes structurelles engagées par les États membres en réponse à la crise de la COVID-19 ;

- l'introduction d'une ressource assise sur la part d'emballages plastiques non recyclés et la définition d'un calendrier d'introduction de nouvelles ressources propres destinées à permettre la diversification du système de financement de l'Union. L'accord prévoit également une simplification et une transparence accrue des corrections dont bénéficient certains États membres.

Afin d'entrer en vigueur, la DRP du 14 décembre 2020 doit être approuvée par chacun des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, comme le prévoit l'article 311 (3) TFUE. Elle s'appliquera cependant de manière rétroactive à partir du 1^{er} janvier 2021 afin d'assurer la transition vers le système révisé de ressources propres⁶ et de la faire coïncider avec l'exercice budgétaire (30^{ème} considérant de la décision).

Cette application rétroactive ne vaut pas pour les dispositions de la DRP habilitant la Commission à emprunter sur les marchés des capitaux. En effet, ces dispositions n'ont pas d'équivalent dans l'actuelle DRP en vigueur, et ne pourront donc s'appliquer qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle DRP.

Dans ce contexte, l'approbation de la DRP par chacun des États-membres conditionne son entrée en vigueur, dont dépend la capacité de l'Union à emprunter les fonds nécessaires au plan de relance de l'Union « *Next Generation EU* ». Il est donc impératif que cette approbation par les États membres intervienne dans les meilleurs délais. En France, en vertu de l'article 53 de la Constitution, une autorisation préalable du Parlement sous la forme d'une loi est requise.

I- Situation de référence

A) Description du système de ressources propres de l'Union européenne

a. A l'échelle européenne

Le système de financement de l'Union européenne repose actuellement sur quatre types de ressources⁷ :

- les ressources propres traditionnelles (dites « RPT »), constituées des droits de douane et, jusqu'à 2018, des cotisations sucre perçus par les États membres et reversés à l'Union ;
- la ressource « taxe sur la valeur ajoutée » (dite « ressource TVA »), calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3 %) à une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres ;

⁵ Le fonds de relance alimentera ainsi l'enveloppe du nouvel instrument de cohésion REACT-EU pour un montant, en euros courants, de 50,6 Md€. Le Fonds de transition juste bénéficiera de 10,9 Md€ au titre du fonds de relance, le programme Horizon Europe de 5,4 Md€, le programme InvestEU de 6,1 Md€, le mécanisme de protection civile RescEU de 2,1 Md€ et le FEADER de 8,2 Md€.

⁶ Voir les conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020 qui indiquent que tous les éléments du nouveau système des ressources propres de l'Union européenne « *s'appliqueront à titre rétroactif à partir du 1^{er} janvier 2021* ».

⁷ Pour plus de précisions, cf. jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

- la ressource « revenu national brut » (dite « ressource RNB »), versée par les États membres au prorata de leur RNB dans le RNB total de l'Union pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget ;
- des recettes diverses provenant des impôts et cotisations sociales perçus auprès des personnes travaillant pour les institutions et autres organismes de l'UE, des recettes issues du fonctionnement des institutions, des contributions de pays tiers à certains programmes européens et des intérêts de retard et amendes, ainsi que du solde reporté de l'exercice antérieur. Lorsque ce solde est excédentaire, qu'il soit constitué par des dépenses non réalisées ou par des recettes supplémentaires non budgétisées initialement, il constitue une recette du budget européen, qui diminue la contribution d'équilibre versée par les États membres au prorata de la part de leur RNB dans le RNB total de l'Union.

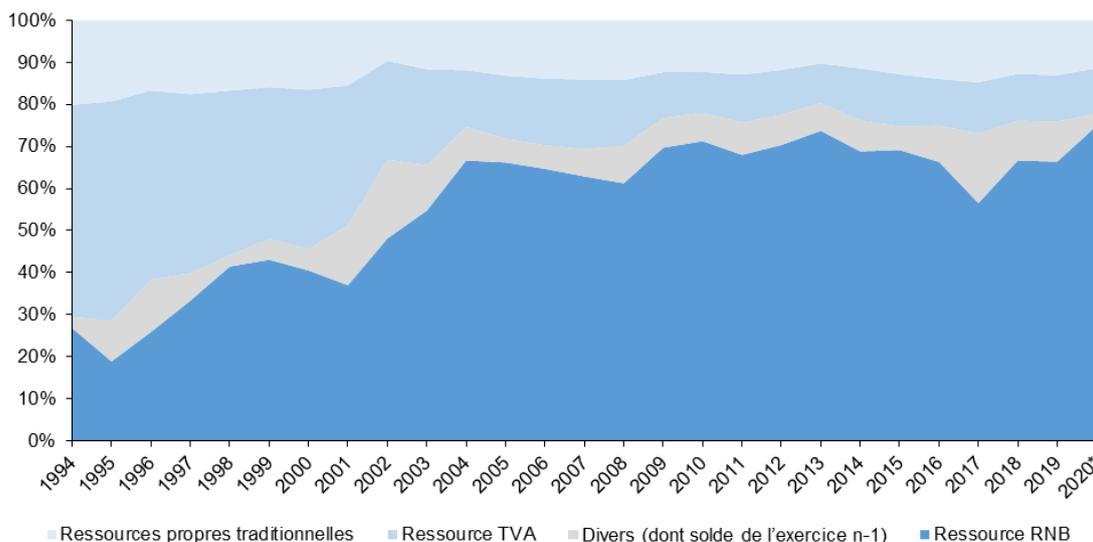
Les trois premiers types de ressources constituent des ressources propres de l'Union européenne et représentent la quasi-totalité des recettes du budget de l'Union (99%). La nouvelle décision ne modifie pas les grands équilibres de la répartition des ressources mais introduit une nouvelle ressource assise sur la part d'emballages plastiques non recyclés⁸.

Les recettes diverses s'élèvent jusqu'à présent à environ 1 % du budget. Elles sont toutefois appelées à connaître une augmentation significative en raison de la contribution, au cours de la période 2021-2027, du Royaume-Uni au titre de ses engagements passés.

Sur le long terme, la diminution de la part des ressources propres traditionnelles et de celle de la ressource TVA au profit de la contribution en provenance de la ressource RNB est une tendance de fond (voir graphique ci-dessous). Elle résulte en partie de la baisse des droits de douane, mais aussi de l'accroissement du budget de l'Union européenne sous l'effet notamment du nombre croissant de politiques menées au niveau européen. Or, l'application du paragraphe 1 de l'article 310 TFUE entraîne un ajustement des recettes de l'UE aux dépenses : toute dépense nouvelle entraîne une augmentation à due concurrence de la ressource propre fondée sur le RNB.

⁸ Cf. III.

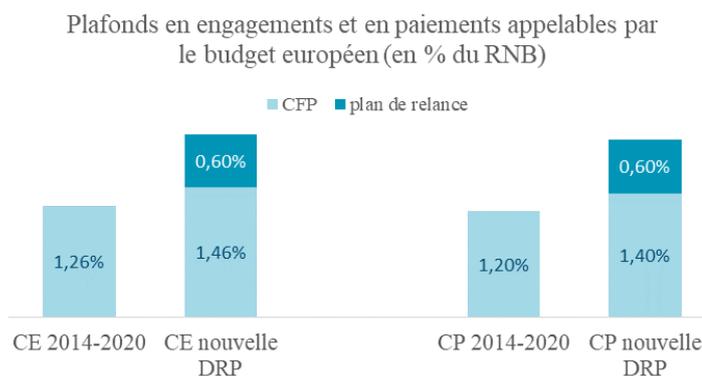
Composition des recettes du budget de l'Union européenne entre 1994 et 2020 (en %)



* 2020 : prévisions.

Source : Commission, rapport financier 2019 ; budget 2020 (dont BR 1 à 8)

Le budget de l'Union européenne ne pouvait excéder, en vertu de la DRP du 26 mai 2014, 1,26 % de la somme des RNB de tous les États membres en crédits d'engagement (CE) et 1,20 % en crédits de paiement (CP)⁹. Dans le cadre de la nouvelle DRP pour la période 2021-2027, ces plafonds sont respectivement rehaussés à 1,46 % en CE et 1,40 % en CP. En outre les deux plafonds sont relevés temporairement (et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2058) de 0,6 point. Cela permettra à la Commission d'emprunter temporairement et exceptionnellement jusqu'à 750 Md€ dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance « Next Generation EU », qui fait lui-même l'objet d'un projet de règlement du Conseil portant création de l'instrument de relance, pour lequel un accord entre le Parlement Européen et le Conseil a été trouvé le 17 décembre 2020¹⁰.



Source : Direction du budget sur la base de la décision « ressources propres » adoptée

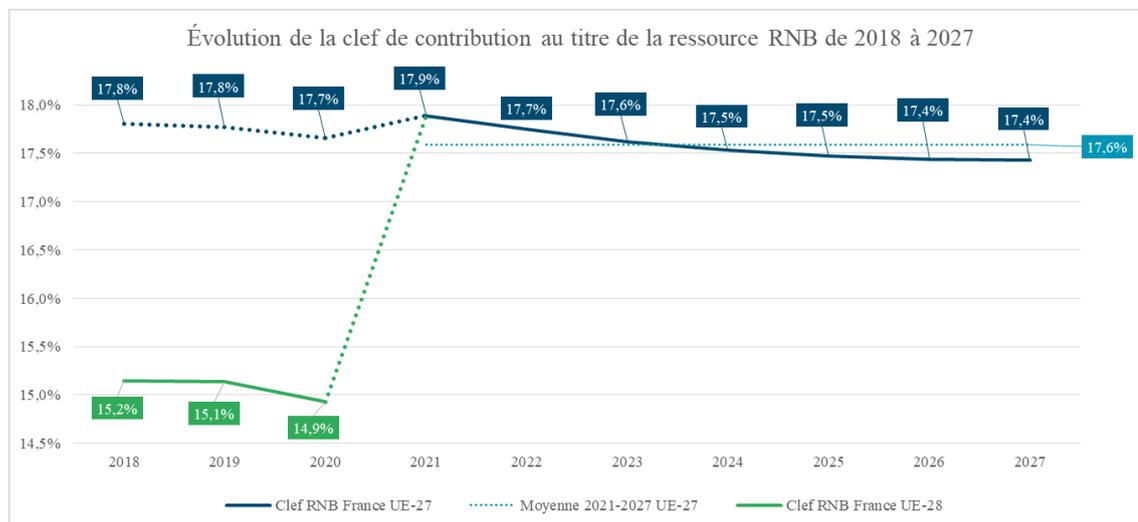
⁹ Chiffres établis selon le système européen des comptes (SEC) de 2010. Sous la norme précédente (SEC-1995), les plafonds étaient entre 2014 et 2020 respectivement de 1,29% pour les crédits d'engagement et 1,23% pour les crédits de paiement.

¹⁰ A l'issue du Conseil Affaires économiques et financières (ECOFIN) du 6 octobre 2020, les Etats membres ont adopté le mandat de négociation avec le Parlement européen sur le règlement relatif à la Facilité pour la reprise et la résilience proposé par la Présidence allemande. Un accord a été trouvé avec le Parlement européen le 21 décembre 2020.

En attendant la publication prochaine du texte issu du compromis final au Journal officiel de l'Union européenne, le texte adopté par les Etats membres avant l'ouverture des négociations avec le Parlement européen est disponible au lien suivant : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11538-2020-INIT/en/pdf>

b. Caractéristiques de la contribution française à l'Union européenne

Avant le départ du Royaume-Uni, la clef de contribution de la France au titre de la ressource RNB s'élevait à 14,9 % (niveau 2020). Elle sera de 17,6 % en moyenne sur la période 2021-2027, ce qui explique une part du ressaut du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) attendu au titre de la période 2021-2027.



Source : 2018 : comptes consolidés Eurostat, 2019, 2020 et 2021 : Comité consultatif des ressources propres de avril-mai 2020 postérieurement aux Prévisions de printemps de la DG ECFIN, 2022-2027 : prévisions d'inflation et de croissance de la Commission, dans le cadre de la négociation du budget pluriannuel.

Depuis l'introduction d'une correction britannique en 1984, la France est le deuxième contributeur au budget de l'Union, à hauteur de 15,8 % de ce dernier en 2020.

Par ailleurs, outre la compensation octroyée au Royaume-Uni, qui disparaît avec le départ de celui-ci, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche et le Danemark ont pu bénéficier jusqu'en 2020 de mécanismes compensatoires au titre de la ressource TVA ou de la ressource RNB ainsi que de réductions sur leur contribution à la correction britannique (appelées « rabais sur le rabais »). Pour 2021-2027, ces mécanismes sont fondus dans l'attribution de réductions brutes de contributions au titre de la ressource RNB pour ces cinq États membres. De nouvelles réductions brutes sur le montant de la ressource assise sur la part d'emballages plastiques non recyclés sont accordées aux États membres dont le RNB par habitant est inférieur à la moyenne UE-27.

La France est le principal contributeur de ces corrections : elle finançait, dans le cadre 2014-2020, 26 % du rabais britannique et 21 % de l'ensemble des rabais, suivie par l'Italie (15 %) et l'Espagne (10 %). Pour le cadre 2021-2027, elle continuera de contribuer au financement, selon sa part dans le RNB européen, des réductions brutes dont bénéficieront l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche et le Danemark ainsi que l'ensemble des États membres cités dans le mécanisme de correction de la ressource plastique (*cf. infra*). La France financera ainsi à hauteur de 34% l'ensemble des rabais au titre de la période 2021-2027. En montant, le financement par la France des corrections est néanmoins réduit par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020.

La France ne bénéficie, pour sa part, d'aucun rabais. En effet, lors des négociations de la nouvelle décision, la France a indiqué qu'elle s'opposait à la logique de l'attribution de rabais et demandait donc la suppression de ceux-ci plutôt que l'établissement d'un rabais en sa faveur.

II – Historique des négociations

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a publié ses propositions en matière de financement du budget de l'Union en même temps que ses propositions pour le volet relatif aux dépenses du cadre financier pluriannuel 2021-2027¹¹.

Outre un relèvement des plafonds de ressources propres en engagement (de 1,26 % à 1,35 % du RNB européen) et en paiement (de 1,20 % à 1,29 % du RNB européen) tenant compte du niveau de dépenses proposé et, notamment, du départ du Royaume-Uni, la réforme envisagée par la Commission comprenait l'introduction :

- d'une ressource propre fondée sur la mise en commun partielle (20 % du produit des enchères de quotas, hors quotas de solidarité figurant dans la directive ETS¹²) du produit de la vente aux enchères de quotas carbone dans le cadre du marché ETS/SEQE ;
- d'une ressource propre fondée sur la mise en place d'une assiette commune et consolidée d'imposition sur les sociétés, dite ACCIS ;
- d'une ressource propre calculée sur les déchets d'emballages en plastique non-recyclés avec un taux d'appel de 0,80 € par kilogramme.

La proposition de la Commission comprenait également une suppression progressive, sur 2021-2026, des mécanismes de rabais dont bénéficiaient l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède et prévoyait également de baisser de 20 % à 10 % la part des droits de douane retenue par les États membres au titre des frais d'assiette et de perception, en cohérence avec leur niveau historique de 1970 à 2001. Enfin, la Commission prévoyait une forte simplification de la ressource TVA.

En réponse à la crise économique liée à la COVID-19, et dans la continuité de l'initiative franco-allemande du 18 mai 2020¹³, la Commission a présenté le 27 mai 2020 une proposition révisée de CFP comprenant la création d'un plan de relance européen « *Next Generation EU* ».

¹¹ Y figuraient une proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne et deux propositions de règlements : l'un portant sur les mesures d'exécution du système des ressources propres et l'autre portant sur les modalités et la procédure de mise à disposition des trois ressources propres dont elle proposait l'introduction.

¹² Article 10, paragraphe 2 de la Directive n° 2003/87/CE du 13/10/03 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

¹³ Celle-ci prévoyait la création d'un fonds de relance doté de 500 Md€ alimentés par un endettement commun finançant des subventions en direction des secteurs et régions les plus touchés par la crise.

Financé par un emprunt commun contracté par la Commission au nom de l'Union, ce plan de relance, d'un montant de 750 Md€₂₀₁₈, se composait dans sa version initiale pour deux tiers de dotations budgétaires supplémentaires (500 Md€₂₀₁₈) et pour un tiers de prêts aux États membres (250 Md€₂₀₁₈) destinés à soutenir les investissements et réformes structurelles mis en œuvre en réponse à la crise liée à la COVID-19. Cette nouvelle capacité d'emprunt serait garantie par un relèvement temporaire des plafonds de ressources propres de l'Union, au plus tard jusqu'en 2058.

Sur la base de ces propositions, les chefs d'Etat ou de Gouvernement sont parvenus à un accord le 21 juillet 2020 confortant et précisant une partie des mesures proposées par la Commission¹⁴. Les conclusions du Conseil européen actent ainsi, en réponse aux conséquences économiques et sociales de la crise de la COVID-19, la création d'un plan de relance à travers une capacité d'emprunt de 750 Md€₂₀₁₈ à mobiliser – hors mesures de gestion de la dette – d'ici fin 2026. La répartition des ressources qui pourront être levées par la Commission au nom de l'Union européenne est en partie modifiée par rapport à la proposition initiale : les fonds empruntés peuvent être utilisés pour des prêts aux Etats membres à hauteur d'un montant maximal de 360 Md€₂₀₁₈ et pour des subventions jusqu'à 390 Md€₂₀₁₈.

S'agissant de la diversification des sources de financement de l'UE que soutenait la France, le Conseil européen a retenu l'introduction d'une nouvelle ressource propre calculée sur les déchets d'emballages en plastique non-recyclés, avec un taux d'appel de 0,80 € par kilogramme. Les conclusions du Conseil européens actent par ailleurs un calendrier prévisionnel pour la réforme du système des ressources propres, avec en particulier des propositions de la Commission européenne devant intervenir au premier semestre 2021 sur un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une redevance numérique, pour introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2023. La Commission est également chargée de présenter une proposition relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission. D'autres ressources propres, incluant une taxe sur les transactions financières, pourront être mises en place par l'Union au cours du prochain CFP. Ce calendrier de travail sur les ressources propres a été largement précisé - avec une ambition rehaussée - par l'accord interinstitutionnel avec le Parlement européen le 10 novembre (*cf. infra*), notamment pour la ressource ETS, dont la proposition de ressource propre se fera dans le contexte d'une révision plus large de la directive ETS consécutivement à l'adoption par le Conseil européen du 10 décembre de l'objectif climat de -55% d'émissions en 2030 par rapport à 1990.

Enfin le Conseil européen a invité la Commission à « *évaluer l'opportunité de présenter une proposition* » en vue de la révision du règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie.

Le paquet législatif budgétaire a ensuite été transmis au Parlement européen à la fin du mois de juillet 2020 afin que celui-ci puisse rendre son avis dans les meilleurs délais sur la décision relative au système des ressources propres de l'Union, conformément à l'article 311 (3) TFUE ainsi que son approbation sur le règlement d'exécution, conformément à l'article 311 (4) TFUE. Le Parlement européen a rendu son avis le 16 septembre 2020 avec une large majorité (455 voix pour, 146 voix contre et 88 abstentions).

Un accord politique sur le paquet législatif budgétaire a ensuite été conclu entre le Parlement européen et le Conseil le 10 novembre 2020.

¹⁴ Dans le détail, cf. III.

Le 14 décembre 2020, le Conseil a statué sur cette décision relative au système des ressources propres de l'Union dans le cadre d'une procédure législative spéciale, conformément à l'article 311 TFUE. La décision relative au système des ressources propres de l'Union a été publiée le 15 décembre 2020 au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) et a été transmise aux États membres pour approbation, conformément à l'article 311 (3) TFUE.

Compte tenu de la nécessité d'assurer une réponse budgétaire forte, rapide et coordonnée au niveau européen face aux conséquences économiques et sociales de la crise de la COVID-19, chaque État-membre s'est engagé à obtenir l'approbation de cette décision « ressources propres » selon ses règles constitutionnelles respectives le plus tôt possible, pour une entrée en vigueur au premier trimestre 2021.

La Commission européenne ne sera habilitée à lever l'emprunt de 750 Md€ sur les marchés de capitaux qu'à la date d'entrée en vigueur de la décision ressources propres. Si un État membre n'approuvait pas la décision dans des délais compatibles avec le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des fonds, le lancement de l'emprunt par la Commission serait de fait repoussé jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision.

III - Objectifs de la décision

A) Principales modifications introduites par cette décision au système des ressources propres de l'Union européenne

Le système des ressources propres est prorogé dans ses aspects principaux relatifs au financement du budget de l'Union européenne. Toutefois, des modifications sont introduites par la nouvelle décision dans la répartition des ressources propres et du système de corrections. En outre, la nouvelle décision inclut un relèvement important des plafonds de ressources propres de l'Union afin de permettre à la Commission de lever des financements sur les marchés dans le cadre du plan de relance « *Next Generation EU* ». La décision comporte également plusieurs dispositions encadrant l'utilisation de cette marge, l'utilisation de ces fonds et la gestion des emprunts et de leur remboursement.

Hors plan de relance, le plafond annuel des ressources propres est désormais fixé pour les CP et les CE à respectivement 1,40 % et 1,46 % de la somme des RNB des États membres (article 3), contre 1,20 % et 1,26 % dans la décision de 2014. Ce relèvement des plafonds, pour conserver un même montant callable en adéquation avec un budget de l'Union à 27 États membres, est dû, d'une part, à la baisse du RNB européen liée à la sortie du Royaume-Uni (0,09 point) et, d'autre part, à la crise économique résultant de la crise sanitaire (0,11 point). Ces deux plafonds sont par ailleurs relevés temporairement (et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2058) de 0,6 point afin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union résultant de l'emprunt contracté au titre du Plan de relance (article 6).

Afin de répondre exclusivement aux conséquences de la crise de la COVID-19, la Commission sera habilitée à emprunter des fonds (en euros) sur des marchés de capitaux au nom de l'Union européenne jusqu'à un montant de 750 milliards d'euros¹⁵ (article 5 paragraphe 1). Les fonds empruntés pourront être utilisés pour fournir des prêts aux Etats membres pour un montant maximal de 360 milliards d'euros¹⁶ (article 5 paragraphe 1) et, par dérogation à l'interdiction pour l'Union d'emprunter pour financer des dépenses opérationnelles (article 3a), pour des subventions jusqu'à un montant de 390 milliards d'euros¹⁷ (article 5 paragraphe 1).

Le remboursement du principal et des intérêts liés aux fonds empruntés pour des dépenses (selon l'article 5 paragraphe 1) se fera dans la limite des plafonds du budget général de l'Union européenne (article 5 paragraphe 2). Le remboursement du principal pourra commencer avant la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027, en utilisant les ressources inscrites dans ce cadre aux fins de remboursement des intérêts mais éventuellement non-utilisées à cet effet (article 5 paragraphe 2). Tous les titres émis par l'habilitation temporaire et exceptionnelle mentionnée au paragraphe 1 de l'article 5 devront être intégralement remboursés au plus tard au 31 décembre 2058 (article 5 paragraphe 2), de manière à garantir une réduction constante et prévisible des engagements, le remboursement annuel du principal ne pouvant excéder 7,5 % des fonds empruntables pour dépenses (article 5 paragraphe 2).

La Commission sera chargée de l'ensemble des arrangements administratifs nécessaires aux opérations d'emprunts. Elle devra informer régulièrement et en détail le Parlement européen et le Conseil de tous les aspects de sa stratégie de gestion de la dette (article 5 paragraphe 3). Elle établira et communiquera au Parlement européen et au Conseil un calendrier actualisé des émissions comprenant les dates et les volumes de ceux-ci pour l'exercice à venir ainsi que des estimations de paiements du principal et des intérêts (article 5 paragraphe 3).

Afin de sécuriser totalement le remboursement de cet emprunt, la Commission peut, en dernier recours, après avoir épuisé les possibilités de gestion active de la trésorerie et de recours à un financement à court terme *via* les marchés de capitaux, demander provisoirement aux États membres, et sans pour autant augmenter leurs engagements finaux, davantage de ressources que leur part relative respective. Les paragraphes 4 à 9 de l'article 9 prévoient en effet les cas dans lesquels les montants inscrits en paiements au budget communautaire ne suffiraient pas pour que l'Union honore ses engagements au titre des opérations d'emprunts mentionnées à l'article 5. Si la Commission ne parvient pas à générer les liquidités nécessaires par une gestion active de sa trésorerie ou, le recours à des opérations de refinancement de la dette permises par l'article 5, les États membres devront, en dernier recours (paragraphe 4), mettre à disposition de la Commission les fonds nécessaires à cet usage en application des paragraphes 5 à 9 et par dérogation des paragraphes 3 et 4 de l'article 14 du règlement de mise à disposition des ressources propres¹⁸. Le montant des ressources supplémentaires est fixé au *pro rata* et limité pour chaque Etat à 0,6 % de son RNB (paragraphe 6). Toute contribution de ce type sera compensée sans tarder, conformément au cadre juridique applicable au budget de l'UE, sur la base des clés RNB applicables respectives, sans préjudice d'autres ressources propres et d'autres recettes (paragraphe 7).

¹⁵ Montants exprimés en euros 2018.

¹⁶ Montants exprimés en euros 2018.

¹⁷ Montants exprimés en euros 2018.

¹⁸ Règlement (UE, Euratom) N° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie.

La nouvelle DRP introduit également plusieurs modifications dans la définition des ressources propres de l'Union européenne :

- la ressource TVA est simplifiée (article 2), selon la méthode présentée en janvier 2019 par la Commission : au lieu de calculer, pour chaque Etat membre et pour chaque exercice, un taux moyen harmonisé qui divise le produit de chaque TVA nationale, le taux moyen harmonisé sera celui désigné par le règlement du Conseil (CEE/Euratom) N°1553/89. Une révision de ce règlement est en cours pour y faire figurer le taux moyen harmonisé calculé – sous réserve de rectification, la Commission ayant émis une réserve pour celui de plusieurs États membres – pour l'exercice 2016. La DRP conserve l'écrêtement des bases TVA à 50 % du revenu national brut de l'Etat membre considéré, ainsi que le taux d'appel de 0,30 % ;
- une ressource assise sur la part de déchets d'emballages plastiques non recyclés, entendue comme la différence entre les déchets d'emballages plastiques générés dans un Etat membre une année donnée et les déchets d'emballages plastiques recyclés cette année-là. Cette différence est établie en application de la Directive de la Commission 94/62 (article 2) avec un taux d'appel de 0,80 € par kilogramme.

Elle prévoit, en outre, plusieurs mesures correctrices :

- le montant retenu par les États membres au titre des frais de perception est désormais fixé à hauteur de 25 % des ressources propres traditionnelles (article 9 paragraphe 2) ; les dispositions prévues par la DRP de 2014 relatives à la définition et au financement de la correction britannique sont supprimées ;
- dans le cadre de la ressource assise sur la part de déchets d'emballages plastiques non recyclés, des réductions brutes annuelles (définies ci-dessus), sont accordées aux États membres dont le RNB par habitant en 2020 est inférieur à la moyenne UE-27 : Bulgarie (22 millions d'euros), République Tchèque (32,1876 millions d'euros), Estonie (4 millions d'euros), Grèce (33 millions d'euros), Espagne (142 millions d'euros), Croatie (13 millions d'euros), Italie (184,0480 millions d'euros), Chypre (3 millions d'euros), Lettonie (6 millions d'euros), Lituanie (9 millions d'euros), Hongrie (30 millions d'euros), Malte (1,4159 millions d'euros), Pologne (117 millions d'euros), Portugal (31,3320 millions d'euros), Roumanie (60 millions d'euros), Slovénie (6,2797 millions d'euros) et Slovaquie (17 millions d'euros). Ces rabais bruts seront financés par l'ensemble des États membres selon leur RNB ;
- aucun Etat ne dispose désormais plus d'un taux d'appel réduit pour la ressource TVA, contre trois (l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède) auparavant (article 2) ;
- l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne les Pays-Bas et la Suède bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle sur la période 2021-2027¹⁹ qui s'élèvent respectivement à 565 millions d'euros, 377 millions d'euros, 3 671 millions d'euros, 1 921 millions d'euros et 1 069 millions d'euros (article 2). Ces rabais bruts seront financés par l'ensemble des États membres selon leur RNB.

Par ailleurs, concernant la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne, la Décision ressources propres reprend dans ses considérants les conclusions du Conseil européen selon lesquelles :

- « *au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres* » (point 145 ; 6^e considérant) ;

¹⁹ Montants exprimés en euros 2020.

- « au cours du premier semestre de 2021, la Commission présentera, en tant que ressources propres supplémentaires, des propositions relatives à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et à une redevance numérique, en vue de leur introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2023 » (point 147 ; 8^e considérant) ;
- malgré la non-introduction d'une ressource propre ETS au 1^{er} janvier 2021, la Commission est invitée « à présenter une proposition révisée relative au système d'échange de quotas d'émission, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime » (point 148 ; 8^e considérant) ;
- l'Union s'efforcera au cours du prochain cadre financier pluriannuel à mettre en place d'autres ressources propres, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières (TTF) (point 149 ; 8^e considérant) ;
- « le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de « Next Generation EU » et « la Commission est invitée à proposer une révision du CFP à cet effet en temps utile » (point 150 ; 20^e considérant) ;
- la méthode consistant à appliquer un taux uniforme pour déterminer les contributions des États membres à la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) existante demeurera inchangée (point 151).

L'accord interinstitutionnel du 10 novembre avec le Parlement européen précise le calendrier de travail des nouvelles ressources propres : (i) d'ici juin 2021, la Commission doit faire des propositions pour une ressource fondée sur le système d'échange de quotas d'émission (EU-ETS), pour un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et pour une taxe numérique, en vue d'une délibération du Conseil d'ici juillet 2022 et d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et (ii) d'ici juin 2024, des propositions pour d'autres ressources propres comme la taxe sur les transactions financières (TTF) ou une taxation des entreprises, en vue d'une délibération du Conseil d'ici juillet 2025 et d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

B) Force obligatoire de la décision « ressources propres » pour la France

L'ensemble du dispositif concernant les ressources propres de l'Union européenne est, après approbation par tous les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, directement applicable par les États membres : la force obligatoire qui s'y attache n'est pas subordonnée à une nouvelle intervention des autorités compétentes des États membres. Aucune autre autorisation du législateur n'est donc requise pour permettre à l'administration de s'acquitter des obligations découlant de la DRP.

Le Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif conforme à la Constitution puisqu'il découle d'un acte international régulièrement ratifié et publié. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré dans sa décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 que le régime de ressources propres mis en place dès 1970 ne pouvait pas « porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »²⁰.

²⁰ cf. également décision n° 77-89 DC du 30 décembre 1977 et décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

a. Conséquences économiques

L'entrée en vigueur de la DRP est indispensable à la mise en œuvre du plan de relance européen « *Next Generation EU* » et complémentaire du règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience²¹ et des règlements sectoriels auxquels cet instrument fait référence.

L'article 5 en particulier autorise l'Union européenne à lever jusqu'à 750 Md€₂₀₁₈ sur les marchés de capitaux et à utiliser ces fonds jusqu'à 360 Md€₂₀₁₈ pour des prêts aux États membres et jusqu'à 390 Md€₂₀₁₈ pour abonder des programmes budgétaires européens. L'accord du Conseil européen du 21 juillet prévoit notamment la création au sein des dépenses de « *Next Generation EU* » d'une Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), destinée à cofinancer (jusqu'à 312,5 Md€₂₀₁₈) une partie des dépenses engagées par les États-membres pour des investissements et des réformes structurelles en réponse à la crise liée à la COVID-19.

Ce plan de relance est justifié au regard des besoins économiques considérables suscités par la crise, évalués dans un document de travail de la Commission en mai²². Dans ce document, la Commission se fonde sur une analyse des besoins (i) en capital pour les entreprises sur un an (720 Md€ à 1200 Md€ cette année, avec 25 à 35 % d'entreprises pouvant avoir des besoins en fonds propres), (ii) en investissement public et privé sur 2021-2022 (1 030 Md€ pour compenser la crise, 940 Md€ pour la transition écologique, 250 Md€ pour la transition numérique, 40 Md€ pour les investissements stratégiques) et (iii) pour les filets de sécurité sociaux (200 Md€ par an).

De plus, au-delà du volume des besoins, les questions de la relance et celle de la transition des modèles économiques européens vers des économies plus vertes et numériques sont indissociables. La relance doit être compatible avec les objectifs de verdissement et de numérisation, qui ne peuvent pas être traités uniquement au niveau national où la capacité d'investissement sera fortement atteinte dans ces domaines, alors même que des besoins en investissements massifs existaient déjà avant la crise. Le besoin d'éviter la divergence des économies et la fragmentation du marché unique justifie donc pleinement une action au niveau de l'UE.

b. Conséquences financières

- i. La nouvelle décision « ressources propres » ne modifie pas de façon substantielle les modalités de contribution de la France au budget de l'Union européenne.

Les dispositions de la nouvelle DRP reprennent pour l'essentiel en substance celles de la DRP du 26 mai 2014. Elles ne modifient qu'à la marge les modalités de calcul de la contribution française en diminuant légèrement notre part en montant dans le financement des corrections dont le volume, néanmoins, augmente. Ainsi, la hausse de la contribution de la France pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 résulte pour l'essentiel du changement de statut de contribution du Royaume-Uni et de l'augmentation du budget européen (en euros courants). Les modifications du volet ressources introduites par la nouvelle DRP ainsi que les effets économiques de court terme de la crise de la COVID-19 (notamment la perte de droits de douanes consécutivement à la diminution des importations hors-UE) ont des impacts plus limités mais non négligeables.

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11538-2020-INIT/en/pdf>

²² Voir le document de travail de la Commission, *Identifying Europe's recovery needs*, publié le 27 mai. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098&from=EN>

Les montants du budget européen pour la période 2021-2027 ont été définitivement arrêtés lors de l'adoption finale, par l'autorité budgétaire, du nouveau règlement fixant le cadre financier pluriannuel 2021-2027, mettant en œuvre les conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 ainsi que l'accord interinstitutionnel du 10 novembre 2020.

La contribution de la France au budget de l'Union européenne devrait s'élever à environ 207,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2021-2027 (29,6 Md€ en moyenne par an). Elle supportera donc une augmentation d'environ 55,8 milliards d'euros par rapport à la précédente programmation pluriannuelle portant sur 2014-2020, soit + 8,0 Md€ en moyenne par an, avant création de toute nouvelle ressource propre.

- ii. Une application de la nouvelle décision « ressources propres » dès le 1^{er} janvier 2021 est anticipée dans les prévisions budgétaires de la France

Les États membres informeront sans délais le Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne de l'achèvement des procédures relatives à l'adoption de la DRP en accord avec leurs exigences constitutionnelles respectives. La nouvelle décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne n'entrera en vigueur que le premier jour du premier mois suivant réception, par le Secrétaire Général du Conseil de l'Union européenne, du dernier instrument d'approbation. Toutefois, quelle que soit la date d'entrée en vigueur, cette décision s'appliquera rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2021, à l'exception des dispositions habilitant la Commission à emprunter sur les marchés.

Ainsi, compte tenu de la nécessité d'une mise en place rapide du plan de relance « *Next Generation EU* », l'entrée en vigueur de la décision ressources propres est attendue au premier trimestre de l'exercice 2021 et est en conséquence prise en compte dans la budgétisation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne dans le cadre de la loi de finances initiale pour l'exercice 2021 (évalué, à ce stade, à 27 200 M€).

- iii. L'émission d'obligations par la Commission au titre du plan de relance européen est garantie par un relèvement temporaire des plafonds de ressources propres appelables.

L'article 5 et les paragraphes 4 à 9 de l'article 9 instituent des règles de remboursement et de partage du risque qui engagent l'ensemble des États membres à garantir en commun l'emprunt opéré par la Commission au nom de l'Union.

Ainsi, en sus du paiement des intérêts, l'Union européenne ne peut rembourser annuellement plus de 7,5 % du principal (article 5), soit 13 Md€₂₀₁₈, ce qui limite la somme en théorie callable pour la France au titre du remboursement du principal à 2,3 Md€₂₀₁₈. Cependant, si les paragraphes 5 à 9 de l'article 9 venaient à s'appliquer en dérogation du premier règlement de mise à disposition des ressources propres, c'est-à-dire si un ou plusieurs États ne pouvaient pas mettre à disposition les fonds appelés au titre de ce remboursement, par exemple dans un cas de perte d'accès au marché de financement de court terme à l'occasion d'un choc exogène, la Commission serait autorisée provisoirement, si elle n'avait elle-même plus accès aux marchés monétaires ou dans l'impossibilité d'opérer des mesures de trésorerie, à appeler temporairement les fonds manquants (qui resteraient dus par l'Etat membre n'honorant pas l'appel, selon le paragraphe 5 de l'article 9) dans l'ensemble des autres États membres au prorata de leurs revenus (paragraphe 5). Cette disposition s'applique aux montants dépensés en commun (390 Md€) mais également aux prêts aux États membres (360 Md€). Le montant callable individuellement par un Etat membre au titre de cette disposition ne peut toutefois excéder sa part relative (en clef RNB) dans le relèvement du

plafond de ressources propres (0,6 % du RNB européen) mobilisable par la Commission au titre de cet emprunt (article 6 et article 9 paragraphe 6). Ce montant serait réparti entre les États membres ayant encore accès au marché. La spécificité de cet accord est que, outre l'appel budgétaire, la Commission peut aussi demander à ce que ce soutien soit en numéraire, dans un délai relativement bref. La Commission n'a pas souhaité inscrire un délai dans la décision. Les modalités exactes de décaissement seront déterminées dans le cadre d'un « dialogue structuré » prévu par la décision.

c. Conséquences administratives :

L'Agence France Trésor qui gère la dette et la trésorerie de l'Etat sera susceptible, en cas d'appel de fonds au titre du plan de relance « *Next Generation EU* » d'accroître son appel au marché de court terme pour apporter un soutien à la Commission européenne. Le montant du risque sera à apprécier en fonction de la conjoncture.

d. Conséquences environnementales

Les emballages plastiques représentent en France, avec 2,3 Mt en 2017 (1,2 Mt pour les emballages ménagers, le reste pour les emballages industriels), plus de 65 % des déchets plastiques générés. Cette quantité est en augmentation moyenne de + 2 à + 3 % / an depuis 2010. 26,5 % de ces déchets d'emballages plastiques ont été recyclés en 2017. Cette part est en augmentation moyenne de + 2 % / an depuis 2010. Cependant, des disparités très importantes existent entre les différents emballages : 58 % des déchets ménagers de bouteilles et flacons générés sont ainsi recyclés. La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (« AGEC ») poursuit l'objectif de « *tendre vers 100 % de plastique recyclé en 2025* ». Trois leviers existent pour augmenter la part recyclée des déchets d'emballages plastiques :

- contribuer par de l'investissement au développement des filières du recyclage : la mission France relance prévoit à ce titre en 2021-2022, par des abondements du fonds « Économie circulaire » de l'ADEME, 84 M€ consacrés au tri des déchets (déploiement du tri sélectif sur la voie publique et de modernisation des centres de tri publics et privés) ainsi que 50 M€ (mesure financée en partie par le PIA 4) en soutien du développement du recyclage chimique des plastiques ;
- par le soutien à l'incorporation de matières plastiques recyclées dans les emballages. En 2020, ce maillon a doublement souffert de la crise consécutive à la pandémie de la COVID-19 sous l'effet de la chute des commandes liées à la baisse de l'activité et de la perte de compétitivité-prix des matières plastiques issues du recyclage par rapport aux matières vierges dont les cours ont chuté de 25 % en 6 mois. Toujours dans la mission France relance, 16 M€ sont consacrés à la résilience des régénérateurs (producteurs de matières plastiques recyclées) et 140 M€ à de l'investissement dans des équipements permettant d'accroître l'incorporation de matière plastique issues du recyclage. L'incorporation est aussi soutenue en France par l'éco-modulation des éco-contributions versées par les metteurs en marché d'emballages ménagers, avec des bonus basés sur un niveau d'incorporation de MPR dans les emballages. Ce bonus apportant un signal économique incitant les metteurs en marché à incorporer plus de MPR pourrait être sensiblement augmenté et son périmètre élargi, à partir de 2021, comme l'autorisent les dispositions de la Loi AGEC sur les éco-organismes.
- 4 M€ sont également consacrés à un plan d'accompagnement de la filière plastique pour mener à bien la transition vers l'économie circulaire et 40 M€ pour le soutien au réemploi et aux activités de réduction et/ou de substitution des emballages plastiques notamment à usage unique. Toutes ces dépenses ont des effets à la baisse sur notre contribution.

L'introduction de la ressource assise sur la part nationale d'emballages plastiques non-recyclés constitue une incitation pour les États membres à engager - en parallèle les uns des autres - des trajectoires de réduction des déchets d'emballages plastiques soutenues. En effet, toute réduction chez d'autres États membres augmente relativement la contribution d'un Etat membre de sa part RNB, multipliée par la réduction en kg et par le taux d'appel (0,80 € / kg). De même, toute réduction d'une tonne d'emballages plastiques non-recyclés en France diminue, toute chose égale par ailleurs, la contribution de la France au budget de l'Union européenne de $- 800 * (1-17,6\%) = - 659$ €. Les besoins d'investissement identifiés pour augmenter la part de recyclage des emballages plastique sont quant à eux estimés en moyenne à 500 €/tonne. Ce dispositif crée donc une émulation entre Etats membres pour réduire rapidement le volume d'emballages plastiques non-recyclés, et ainsi atteindre les objectifs communs en la matière.

La loi AGECE transpose dans le droit français la directive européenne relative aux emballages et aux déchets d'emballages²³. Cette directive fixe pour l'ensemble des États membres, des objectifs minimaux de recyclage de 50 % en 2025 et 55 % en 2030 en poids pour les déchets d'emballages en plastique. En considérant que la part de recyclage pour les déchets d'emballages plastiques reste constante de 2017 à 2020 (26,5 %) et que les mesures en faveur de cette augmentation du recyclage permettent d'atteindre les objectifs fixés par la directive européenne, la réduction en cumulé de 2021 à 2025 serait, toutes choses égales par ailleurs, comprise entre - 1,0 Md€ (en supposant une croissance nulle des déchets d'emballages plastiques générés) et - 1,2 Md€ (en supposant une croissance de + 2 % / an de 2017 à 2025 déchets d'emballages plastiques générés).

Le mécanisme de rabais accompagnant la ressource plastique réduit la contribution au titre de cette ressource des États membres en convergence (dont le RNB/habitant est inférieur à la moyenne UE en parités de pouvoir d'achats) de l'équivalent de 3,8 kg d'emballages plastiques/habitant multiplié par la population de l'Etat membre correspondant (en 2017). Ce mécanisme de correction n'a aucun effet désincitatif à réduire ses emballages plastiques non recyclés de façon dynamique, mais fige un niveau historique en correction. Par ailleurs, ce montant de réduction étant exprimé en prix courants, la valeur de la réduction est diminuée chaque année de l'inflation. La part de la France dans le financement de ce mécanisme est sa part en revenu national brut (environ 17,6 % sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027).

V – Etat des signatures et ratifications

À la date du 15 décembre 2020, aucun Etat membre n'a notifié au Conseil l'achèvement de sa procédure interne d'approbation, le calendrier étant fortement contraint pour l'ensemble des États membres.

VI - Déclarations ou réserves

Deux déclarations ont été annexées au procès-verbal du Conseil :

- une déclaration des Pays-Bas précisant qu'ils transmettront la décision ressources propres à leur Parlement au terme des trilogues relatifs au projet de règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience ;
- une déclaration conjointe de l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie au sujet du projet d'interconnexion Rail Baltica.

La décision de ressources propres a été adoptée à l'unanimité et n'a pas fait l'objet de réserves.

²³ Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)