

Position de la CES sur la prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE

Approuvée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif des 16 et 17 mars 2022

RESUME

- Suite au lancement du programme NextGenerationEU, la CES salue la proposition de la Commission d'accroître les nouvelles ressources propres de l'UE.
- La proposition répond à certaines demandes de la CES, conformément à sa résolution sur la fiscalité et les ressources propres de l'UE, adoptée en mars 2021.
- Les nouvelles ressources propres de l'UE proviendraient d'une partie des recettes attendues générées par 1) le système européen d'échange de droits d'émission ; 2) le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; et 3) la part taxable des bénéfices résiduels des plus grandes entreprises multinationales qui sera réattribuée aux États Membres de l'UE.
- Si la CES pourrait soutenir la proposition dans son ensemble, certains ajustements restent toutefois nécessaires.
- Enfin, la CES réitère sa demande d'augmenter les ressources propres de l'UE pour un financement stable et à long terme du budget européen.

État des lieux :

Suite au lancement de l'instrument de relance de l'Union européenne (NextGenerationEU) en mai 2020, le Conseil européen déclarait dans ses conclusions du 21 juillet 2020 qu' « *au cours des prochaines années, l'Union s'efforcera de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources propres* » et indiquait que « *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* »¹.

Le 16 décembre 2020, un accord interinstitutionnel contraignant entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission stipulait que « *le remboursement du principal des fonds à utiliser pour les dépenses au titre de l'instrument de l'Union européenne pour la relance ainsi que des intérêts exigibles correspondants devra être financé par le budget général de l'Union, y compris par des recettes suffisantes provenant des nouvelles ressources propres mises en place après 2021* »².

Le 22 décembre 2021³, la Commission a proposé trois nouvelles sources de revenus pour le budget européen. Les nouvelles ressources propres de l'UE proviendraient d'une partie des recettes attendues générées par 1) le système européen d'échange de droits

¹ Conseil européen (EUCO 10/20), Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) – Conclusions.

² Accord Interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres Accord Interinstitutionnel du 16 décembre 2020 (L433/28).

³ Commission européenne (COM (2021) 566 final), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : la prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE.

d'émission ; 2) le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; et 3) la part taxable des bénéfices résiduels des plus grandes entreprises multinationales qui sera réattribuée aux États Membres de l'UE.

Les nouvelles ressources propres

La Commission propose que 25 % des recettes générées par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE deviennent une ressource propre pour le budget de l'UE. Néanmoins, elle mentionne aussi que 25 % des recettes attendues de l'inclusion des secteurs du bâtiment et du transport routier dans le champ d'application du système d'échange de quotas d'émission de l'UE devraient être dédiées au Fonds Social pour le Climat afin de protéger les ménages vulnérables d'une charge financière supplémentaire. Elle prévoit en outre un mécanisme temporaire d'ajustement solidaire, pendant la période de transition vers des économies et des sociétés plus durables, pour garantir une contribution équitable de tous les États Membres à la ressource propre fondée sur l'échange de quotas d'émission. Pour cela, une limite supérieure et une limite inférieure seront appliquées aux contributions aux ressources propres fondées sur l'échange de quotas d'émission de l'UE, en relation avec la clé liée au revenu national brut. Cela permettra d'éviter que certains États Membres contribuent au budget de l'UE de manière disproportionnée par rapport à la taille de leur économie.

Par ailleurs, la Commission propose que 75 % des recettes générées par un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières deviennent une ressource propre pour le budget de l'UE.

Enfin, elle prévoit que l'équivalent de 15 % de la part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables réattribuée aux États Membres de l'UE reviennent aux ressources propres. Une proposition qui fait écho au travail du Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). En effet, le « Pilier 1 » de l'accord prévoit la réattribution d'une partie des bénéfices résiduels des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables aux juridictions du marché final où les biens ou les services sont utilisés ou consommés. Il convient de noter que la Commission n'a pas encore fait de proposition pour transposer le Pilier 1 dans le droit européen. Dans le but de transposer le Pilier 2 de l'accord, la Commission a proposé une directive du Conseil visant à garantir un taux d'imposition effectif minimum pour les activités mondiales des grands groupes multinationaux de l'Union. Cependant, les recettes générées par ce taux minimum d'imposition n'alimenteront pas les ressources propres de l'UE.

Commentaires de la CES

Sur le système d'échange de quotas d'émission et sur le Fonds Social pour le Climat

La CES a exprimé ses inquiétudes⁴ vis-à-vis de la proposition de création d'un SEQE pour le transport routier et la construction. Si des réponses appropriées ne sont pas apportées, tous ces effets combinés pourraient mener les citoyens européens à rejeter les politiques climatiques, ce qui aurait pour conséquence des réactions politiques hostiles. L'UE ne peut pas prendre le risque de mettre en péril les efforts sans précédents du Pacte climatique européen. La proposition de la Commission de créer un nouveau Fonds Social pour le Climat tente de trouver des réponses à certaines de ces inquiétudes via différents mécanismes. Même si la CES salue ces propositions, elles semblent insuffisantes pour faire face aux préoccupations exprimées. En effet, la création d'un Fonds Social pour le Climat pour atténuer les effets d'un second SEQE n'apaise que partiellement les inquiétudes de la CES. Pour faire face à ces inquiétudes et garantir le soutien des travailleurs pour la politique climatique, la CES est d'avis qu'un Fonds Social

⁴ Position de la CES sur la création d'un deuxième SEQE pour le transport routier et la construction et d'un nouveau Fonds Social pour le Climat, adopté lors de la réunion du Comité exécutif des 8 et 9 décembre 2021.

pour le climat est nécessaire, mais s'oppose à la proposition d'un nouveau SEQE pour le transport routier et la construction.

En outre, le SEQE génère déjà aujourd'hui des ressources financières utilisées pour soutenir l'innovation et les investissements dans la transition climatique et énergétique. Au niveau européen, le Fonds de modernisation et le Fonds d'innovation sont deux instruments clés de la politique climatique de l'UE qui bénéficient des recettes du SEQE. Au niveau national, environ 78 % des recettes de 2013 à 2019 ont été utilisées à des fins liées au climat et à l'énergie, notamment pour lutter contre les fuites de carbone par le biais d'aides d'État destinées à compenser les coûts indirects du SEQE. La CES souligne que le rôle que jouent les recettes du SEQE dans le financement de la transition ne doit pas être remis en cause par la décision sur les futures ressources propres. Nous avons besoin de plus de ressources et de plus de certitude pour aborder la transition vers la neutralité climatique, pas moins.

Sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)

Comme l'a indiqué la CES⁵, un MACF bien conçu devrait contribuer à protéger les fabricants et les emplois de l'UE contre la concurrence internationale déloyale. La Commission devrait également démontrer que le futur MACF contribuera efficacement à l'action en faveur du climat et sera compatible avec l'accord de Paris et les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD). En outre, la mesure devrait donner la priorité aux secteurs stratégiques qui sont à la fois intensifs en carbone et soumis à une concurrence internationale accrue, sans toutefois exclure d'autres secteurs manufacturiers. Son champ d'application devrait être régulièrement revu. Dans cette optique, le MACF devrait fournir des solutions pour les exportations ainsi que pour les secteurs où le risque de fuite de carbone provient principalement d'émissions indirectes (c'est-à-dire les émissions de portée 2 liées à la production d'électricité). Enfin, il devrait être conçu de manière à limiter le risque de délocalisation des activités manufacturières en aval de la chaîne de valeur (fuite de carbone). Un ajustement frontalier doit être mis en œuvre de manière à ce que l'effet protecteur des instruments précédents soit complètement équilibré sur l'horizon temporel des prochaines années et ne conduise pas à un « déficit de protection ».

Sur la taxation des multinationales

Les ressources propres de l'UE attendues de la proposition du Pilier 1 devraient provenir de la taxation des bénéfices réaffectés des entreprises multinationales. Toutefois, seule une fraction des bénéfices des multinationales sera soumise à cette imposition. Bien qu'une directive doive être mise en place pour s'assurer que les multinationales ne puissent pas être imposées à moins de 15 %, seuls 25 % des bénéfices résiduels, définis comme les bénéfices supérieurs à 10 % des revenus, seront réaffectés aux juridictions de marché. En outre, la part des bénéfices réaffectés ne sera évaluée qu'en fonction de l'endroit où les ventes ont eu lieu, et sans tenir compte de l'endroit où la valeur est créée.

La Commission propose⁶ 1) des nouvelles ressources propres de l'UE « équivalent à 15 % de la part des bénéfices résiduels des entreprises multinationales les plus grandes et les plus rentables qu'il est prévu de réattribuer aux États membres de l'UE » ; et 2) que les « les États membres [fournissent] au budget de l'UE une contribution nationale fondée sur la part des bénéfices imposables des entreprises multinationales réattribuée à chaque État membre au titre du Pilier 1 ». Notre analyse nous mène à penser que cela signifie que les taux d'imposition effectifs appliqués par les États Membres aux bénéfices réaffectés conformément au Pilier 1 devraient être d'au moins 15 % et que les États

⁵ Résolution de la CES sur le paquet « Fit for 55 », adopté lors du Comité Exécutif virtuel du 22-23 mars 2021.

⁶ Commission européenne (COM (2021) 566 final), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : la prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE.

Membres qui décideraient d'appliquer des taux plus bas devraient compenser avec leur budget. Cela permet de garantir que les multinationales qui relèvent du Pilier 1 de l'accord OCDE/Cadre inclusif sur le BEPS, les mêmes qui seront concernées par un taux minimum d'imposition des entreprises en vertu du Pilier 2 de l'accord, ne devraient pas être taxées en dessous de 15 %. Cependant, les États Membres pourraient toujours générer des recettes du Pilier 1 pour leur propre budget en appliquant un taux plus élevé, conformément à leurs taux nationaux d'imposition des sociétés. Cela leur permettra d'éviter que l'entièreté des recettes perçues via le Pilier 1 ne soit dédiée aux ressources propres du budget de l'UE, mais cela risque de faire obstacle à l'alignement des taux d'imposition des multinationales entre les bénéficiaires imposés au titre du premier et du deuxième Pilier.

Demandes de la CES⁷

Le système d'échange de quotas d'émission, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et le Fonds Social pour le Climat

La CES salue et soutient l'idée de la Commission de créer un Fonds Social pour le Climat. En effet, la création d'un nouveau fonds pour aider les ménages à faire face à la montée des prix de l'énergie et à investir dans des logements et des solutions de mobilité propres et efficaces énergétiquement devient urgente. Celle-ci doit néanmoins s'accompagner des ressources adéquates pour garantir une transition juste pour les travailleurs des secteurs de la construction et du transport. Si le nouveau SEQE devait être mis en place, la CES exhorte l'UE et les décideurs politiques nationaux à dédier 100 % des recettes générées par le second SEQE – ou un montant équivalent via des sources de revenus plus progressives – pour dédommager les travailleurs et leurs foyers, pour financer les alternatives de mobilité verte et d'efficacité énergétique, et juguler la pauvreté énergétique.

Le nouveau Fonds Social pour le Climat devrait également être utilisé comme levier pour promouvoir un emploi de grande qualité et des conditions de travail décentes. Les activités liées au monde du travail qui seront financées par le Fonds devraient être soumises à des conditions sociales. En d'autres termes, tout financement d'activités par le Fonds Social pour le Climat qui nécessite d'engager des travailleurs ne pourra se faire qu'à condition de proposer des salaires décents, des conditions de travail décentes (y compris en termes de santé et de sécurité, et de contrats de travail directs), une représentation syndicale adéquate, un dialogue social et le droit de négocier collectivement.

En ce qui concerne les revenus générés par le SEQE ou le futur mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la CES recommande vivement d'utiliser ces revenus pour augmenter davantage le Fonds d'innovation, le Fonds de modernisation et le Fonds de transition juste, car cela permettrait de garantir le financement de la gestion de la transition, en particulier dans les régions et les pays les plus touchés par la décarbonisation. La CES insiste pour que ces revenus soient affectés au financement de l'action climatique (y compris les mesures visant à décarboniser les secteurs couverts par le SEQE) ou utilisés pour contrer les conséquences sociales et économiques négatives potentielles résultant du processus de décarbonisation. Ces revenus ne devraient pas être utilisés pour alimenter le budget général de l'UE ou pour rembourser des dettes provenant de l'UE nouvelle génération, sauf s'ils sont strictement utilisés pour couvrir des dépenses liées au climat. Avec la flambée des prix de l'énergie, la CES souligne également que la décision sur les nouvelles ressources propres qui aurait un impact sur l'utilisation des revenus de la mise aux enchères des SEQE ne devrait pas compromettre l'utilisation des aides d'État pour compenser les coûts indirects du SEQE. En outre, elle devrait explorer les moyens de garantir que toutes les régions et tous les

⁷ Pour plus de détails, voir la résolution de la CES sur la fiscalité et les ressources propres de l'UE, adoptée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif des 22 et 23 mars 2021.

États membres puissent apporter un soutien similaire à leurs industries à forte intensité énergétique. L'utilisation des futurs revenus financiers générés par le CBAM doit servir ses objectifs politiques clés.

La taxation des multinationales

Si l'on garde à l'esprit la problématique soulevée plus haut, la CES est préoccupée par le fait que les États Membres taxant les bénéfices des entreprises à moins de 15 % ou à 15 % ne seront pas incités à approuver le Pilier 1 de l'accord OCDE/Cadre inclusif sur le BEPS puisque cela n'augmentera pas leurs revenus nationaux (les détails techniques doivent encore être convenus pour une convention multilatérale prévue en 2022)⁸. Une telle situation pourrait être évitée en garantissant un taux d'imposition minimal des entreprises de 25 %. Alors, les États Membres pourront se permettre de contribuer aux ressources propres du budget de l'UE pour atteindre l'équivalent de 15 % de la part des bénéfices résiduels réattribuée aux États Membres, tout en gardant un intérêt national à faire ceci. Une autre solution, bien que moins attrayante, et préjudiciable à l'UE, serait de viser un montant de ressources propres pour le budget européen en dessous de 15 % de la part des bénéfices résiduels réattribués aux États Membres. Enfin, si un accord ne peut être trouvé sur le premier pilier, la CES considère toujours les taxes sur les services numériques comme une solution provisoire pour taxer l'économie numérique, tant qu'un système plus global et cohérent n'est pas établi, tant au niveau européen qu'international.

Impôt sur les surplus de bénéfices

La CES, surtout dans le contexte de la pandémie et d'un regain de l'inflation, étant donné que certaines grandes entreprises ont tendance à se servir des périodes d'inflation galopante pour augmenter leurs marges bénéficiaires⁹ et que les multinationales ont accru leurs marges de plus de 60 % ces 40 dernières années¹⁰, promeut des taux d'imposition plus élevés sur les excédents de bénéfices des entreprises. Dans ce contexte, la fiche d'information de la Commission européenne publiée en mai 2020 mentionne une proposition pour un impôt « *sur les opérations des entreprises qui tirent d'immenses bénéfices du marché unique européen* ». Cette proposition semble intéressante, pour autant que l'on définisse exactement ce que veut dire « *bénéficiaire du marché unique européen* ». À cet égard, les États membres pourraient imposer les bénéfices du premier pilier à 15 % en plus du taux national d'imposition des sociétés et consacrer le montant résultant au budget de l'UE.

Taxe sur les transactions financières

La CES demande l'adoption de la Taxe sur les transactions financières avec l'assiette la plus large possible. Déjà en 2010, la CES avait envoyé une lettre à la Commission européenne pour réclamer une TTF de grande ampleur permettant de recueillir des fonds pour financer les mesures de relance et de s'attaquer aux activités purement spéculatives. En effet, une TTF européenne appliquée à toutes les transactions financières limiterait grandement la spéculation. En décourageant le trading à court terme et à haute fréquence, socialement inutile, la TTF permettrait de ramener le secteur financier à un niveau plus cohérent par rapport à l'économie réelle. Les recherches

⁸ L'espoir est d'obtenir suffisamment de ratifications en 2022 pour que la réattribution des droits d'imposition puisse avoir lieu à partir de 2023. La convention multilatérale comprendrait la suppression et le renoncement aux taxes sur les services numériques et autres mesures similaires.

⁹ D. Reuter & A. Kiersz (2021), « *Corporations are using inflation as an excuse to raise prices and make fatter profits — and it's making the problem worse* », (Les entreprises se servent de l'inflation comme excuse pour faire gonfler les prix et faire de plus gros bénéfices, et cela ne fait qu'aggraver le problème), *Insider*.

¹⁰ J. De Loecker & J.Eeckhout (2020), « *Global Market Power* »

menées par l'ETUI¹¹ vont dans ce sens. Elles indiquent que « *toutes les transactions d'actions, d'obligations, de produits dérivés et d'unités monétaires* » devraient être taxées, et apportent des réponses aux questions relatives aux retraites¹².

Impôt sur la fortune

Bien que la taxation des revenus personnels et des entreprises soit la prérogative des États Membres, il est crucial de s'attaquer aux inégalités de richesse au niveau européen étant donné la nature très versatile des flux financiers. Il convient de noter que les taxes liées à la richesse ont récemment été ou sont sur le point d'être introduites en Belgique et en Espagne afin de financer la réponse à la pandémie de la Covid-19. La CES voit donc d'un bon œil la mise en œuvre d'une imposition progressive de la fortune nette au niveau européen qui ne se fasse pas au détriment des structures fiscales nationales.

BEFIT

La CES a inlassablement et vigoureusement encouragé l'initiative de l'ACCIS malgré l'inertie au Conseil qui a mené à son échec et à sa renaissance à travers l'initiative « Business in Europe: Framework for Income Taxation » ou « BEFIT » (Entreprises en Europe: cadre pour l'imposition des revenus). La CES appelle de ses vœux une proposition rapide concernant BEFIT. Un tel cadre devrait englober les caractéristiques les plus essentielles de l'ACCIS, c'est-à-dire « *une base d'imposition commune et une formule de répartition* »¹³ comprenant les employés, les ventes et les actifs, ainsi qu'un taux d'imposition minimum commun de 25 % (pour augmenter considérablement les recettes fiscales au niveau mondial et mettre fin à la concurrence sur les taux d'imposition des sociétés) et des rapports publics pays par pays.

¹¹ A. Botsch (2012), « Taxes sur les transactions financières dans l'UE », ETUI, document d'orientation N° 8/2012 Politique européenne sociale, économique et pour l'emploi.

¹² Voir aussi (J.S. Henry, J. Christensen, D. Hillman et N. Shaxson, 2021), Proposition à l'Assemblée de l'État de New York : pour des taxes sur les transactions financières, « The time for financial transactions taxes has returned » (le retour des taxes sur les transactions financières).

¹³ COM(2021), 251 final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : fiscalité des entreprises pour le XXI^e siècle.