

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 11/2020

*(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE)***sur la proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [document 12771/20, dossier interinstitutionnel 2018/0133 (NLE)]**

(2021/C 26/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
Synthèse	I-V	3
Introduction	1-5	3
Observations	6-39	4
Calcul du total des recettes nettes de TVA et des assiettes TVA	15-19	6
Calcul du TMP pluriannuel définitif	20-27	7
Présentation des relevés TVA et procédure de réexamen	28-34	8
Rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA	35-39	8
Conclusion	40-43	9
ANNEXE		10

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 287, paragraphe 4, et 322, paragraphe 2,

vu la proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [document 12771/20, dossier interinstitutionnel 2018/0133 (NLE)],

vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2018) 328 final],

vu la demande d'avis adressée par le Conseil à la Cour le 11 novembre 2020,

vu la décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne ⁽¹⁾,

vu le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée ⁽²⁾, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 807/2003 du Conseil du 14 avril 2003 ⁽³⁾,

vu les précédents avis émis par la Cour des comptes européenne sur le système des ressources propres de l'UE et, en particulier, son avis n° 5/2018 ⁽⁴⁾,

vu le rapport final et les recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres concernant le financement futur de l'UE, publiés en décembre 2016 ⁽⁵⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Conseil européen des 24 et 25 mars 1999 a conclu ⁽⁶⁾, entre autres, que le système des ressources propres de l'Union doit être équitable, transparent, simple et d'un rapport coût-efficacité satisfaisant, et qu'il doit aussi être fondé sur des critères qui traduisent au mieux la capacité contributive de chaque État membre.
- (2) Lors de sa réunion de février 2013, le Conseil européen a appelé instamment à poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA, en recherchant une simplicité et une transparence maximales, à renforcer le lien avec la politique de l'Union européenne en matière de TVA et les recettes de TVA réelles ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement entre les contribuables dans tous les États membres ⁽⁷⁾.
- (3) La Commission a souligné, dans son document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE ⁽⁸⁾, que l'approche qui préside actuellement au financement du budget de l'UE est excessivement compliquée, opaque et encombrée de mécanismes de correction complexes, et qu'il conviendrait de mettre en place un système simple, équitable et transparent.
- (4) Dans sa résolution sur la réforme du système de ressources propres de l'Union européenne, adoptée en mars 2018, le Parlement européen a mis en évidence des lacunes dans la manière dont le budget de l'UE est actuellement financé et a appelé à des réformes en profondeur ⁽⁹⁾.
- (5) La résolution sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 adoptée par le Parlement européen en octobre 2019 subordonne l'approbation du CFP à la réforme du système des ressources propres de l'UE, y compris la simplification de la ressource propre fondée sur la TVA ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ JO L 168 du 7.6.2014, p. 105.

⁽²⁾ JO L 155 du 7.6.1989, p. 9.

⁽³⁾ JO L 122 du 16.5.2003, p. 36.

⁽⁴⁾ Avis n° 5/2018 (JO C 431 du 29.11.2018, p. 1), 7/2015 (JO C 5 du 8.1.2016, p. 1), 7/2014 (JO C 459 du 19.12.2014, p. 1), 2/2012 (JO C 112 du 18.4.2012, p. 1), 2/2008 (JO C 192 du 29.7.2008, p. 1), 2/2006 (JO C 203 du 25.8.2006, p. 50), 4/2005 (JO C 167 du 7.7.2005, p. 1) et 7/2003 (JO C 318 du 30.12.2003, p. 1).

⁽⁵⁾ *Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, décembre 2016.

⁽⁶⁾ Voir Bulletin UE 3-1999.

⁽⁷⁾ Conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 concernant le cadre financier pluriannuel (EUCO 37/13).

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final du 28 juin 2017.

⁽⁹⁾ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur la réforme du système des ressources propres de l'Union européenne [2017/2053(INI)].

⁽¹⁰⁾ Résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres: il est temps de répondre aux attentes des citoyens [2019/2833(RSP)].

- (6) La communication⁽¹¹⁾ de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions de mai 2020 faisant du budget de l'Union le moteur du plan de relance pour l'Europe présente une vue d'ensemble du nouveau système de ressources propres (y compris une contribution nationale simplifiée pour ce qui est de la ressource propre fondée sur la TVA).
- (7) Lors de sa réunion de juillet 2020, le Conseil européen a conclu⁽¹²⁾ que l'actuelle ressource propre fondée sur la TVA serait remplacée par la méthode de substitution simplifiée et affinée de la Commission. L'assiette TVA à prendre en considération à cette fin ne pourra excéder 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque État membre,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

SYNTHÈSE

I. Le 2 mai 2018, la Commission a proposé une réforme du système de financement de l'UE pour le futur budget au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, y compris une simplification de la ressource propre fondée sur la TVA. Dans notre avis n° 5/2018, nous avons critiqué les hypothèses avancées dans la méthodologie de la Commission, telle qu'elle est décrite dans la proposition. En novembre 2020, le Conseil a élaboré un texte révisé de son projet de règlement relatif au calcul de la ressource propre fondée sur la TVA et a demandé notre avis. Le présent avis porte sur la nouvelle méthode proposée pour le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA.

II. La ressource propre fondée sur la TVA représentait 11 % du budget de l'UE en 2019 (17,8 milliards d'euros). Son calcul s'appuie sur une assiette imposable, comparable et harmonisée entre les États membres. Le montant de la ressource propre fondée sur la TVA s'obtient en divisant les recettes nettes de TVA de chaque État membre par le taux moyen pondéré correspondant.

III. Dans sa proposition, le Conseil entend simplifier ce calcul en supprimant la plupart des corrections et des compensations et en introduisant un taux moyen pondéré pluriannuel définitif (gelé au niveau de 2016). La proposition comprend également des dispositions modifiées sur la présentation des relevés TVA et la procédure de réexamen, et introduit un processus de rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA.

IV. Nous réservons un accueil favorable à la proposition du Conseil. Selon nous, par rapport au système actuel, elle simplifie considérablement le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA des États membres. Toutefois, nous estimons que le taux moyen pondéré pluriannuel définitif risque de ne pas être représentatif pour tous les États membres.

V. Afin d'améliorer la proposition actuelle, nous suggérons l'instauration d'un mécanisme de révision du taux moyen pondéré gelé. Cela devrait permettre de procéder à un nouveau calcul pour les États membres dont les contributions fondées sur la TVA seraient fortement impactées par l'application de ce taux en lieu et place du taux moyen pondéré réel. Ce mécanisme serait appliqué sur la base de certains indicateurs déclencheurs et permettrait d'éviter des distorsions au niveau des contributions fondées sur la TVA pendant la période couverte par le nouveau cadre financier pluriannuel, si les États membres venaient à modifier en profondeur leur politique en matière de TVA.

INTRODUCTION

1. Le système de financement du budget de l'UE n'a pas été réformé en profondeur depuis 1988. Il repose actuellement sur trois grandes catégories de recettes: les ressources propres traditionnelles (RPT), la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB).

2. Le 2 mai 2018, la Commission a proposé une réforme du système de financement de l'UE pour le futur budget au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Cette réforme prévoyait un réexamen de certaines ressources propres existantes (et notamment une simplification de la ressource propre fondée sur la TVA), l'introduction d'un «panier» de trois nouvelles ressources propres (fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés), la suppression progressive des corrections, et un relèvement des plafonds pour les ressources propres⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Document COM(2020) 442 final du 27 mai 2020.

⁽¹²⁾ Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) — Conclusions, EUCO 10/20.

⁽¹³⁾ La proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 325 final], la proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres fondées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ainsi qu'aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie [COM(2018) 326 final], la proposition de règlement du Conseil portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne [COM(2018) 327 final], et la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2018) 328 final].

3. Dans notre avis n° 5/2018, nous avons évalué la proposition relative au nouveau système de financement de l'UE, y compris les trois nouvelles ressources propres susmentionnées, et avons constaté qu'elle remédiait à certaines des faiblesses relevées dans le cadre de nos travaux antérieurs sur les ressources propres. Notre conclusion était toutefois que, tel qu'il était proposé, le système remanié restait complexe.

4. À la suite de la proposition de la Commission de mai 2018 relative à la réforme des ressources propres, plusieurs négociations ont eu lieu au niveau du Parlement européen et du Conseil, tant sur le CFP 2021-2027 que sur le système connexe de financement de l'UE. Ces négociations ont eu pour effet que la proposition de la Commission est actuellement en cours de modification. Le processus de négociation n'est pas terminé et les modifications apportées à la proposition concernent plusieurs aspects.

5. Pour ce qui est de la ressource propre fondée sur la TVA, le Conseil a élaboré, en novembre 2020, un texte révisé de son projet de règlement relatif au calcul de cette ressource propre (y compris une «méthode de substitution simplifiée et affinée») et l'a soumis à notre avis. Le présent avis porte sur la méthode de substitution proposée pour le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA ⁽¹⁴⁾.

OBSERVATIONS

6. La ressource propre fondée sur la TVA représentait 11 % du budget de l'UE en 2019 (17,8 milliards d'euros). Elle s'obtient en appliquant un taux d'appel uniforme à l'«assiette harmonisée de la TVA». Ce taux d'appel est de 0,3 % pour tous les États membres, sauf pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, qui bénéficient d'un taux réduit de 0,15 %.

7. Dans le système actuel, la ressource propre fondée sur la TVA s'appuie sur une assiette imposable, comparable et harmonisée entre les États membres. Elle se calcule en divisant les recettes nettes de TVA de chaque État membre par le taux moyen pondéré (TMP) correspondant. L'**encadré 1** compare la manière dont la ressource propre fondée sur la TVA est calculée dans le système actuel avec celle qui prévaudrait si le nouveau système proposé était adopté.

Encadré 1

Comment la ressource propre fondée sur la TVA est-elle calculée?

Système actuel:

La méthode de calcul des ressources propres fondées sur la TVA des États membres repose sur une assiette comparable et harmonisée de cette taxe. Le but est d'éviter que les taux de TVA fixés par les États membres (dans les limites établies par la directive TVA) puissent influencer le montant des contributions dont ils doivent s'acquitter. Cette méthode complexe consiste à prendre comme point de départ le montant total perçu par chaque État membre au titre de la TVA (à savoir ses recettes) et, après application de toutes les corrections requises, à le diviser par le TMP (voir **encadré 2**). Après introduction des compensations complémentaires, l'assiette harmonisée de la TVA obtenue est multipliée par un taux d'appel fixe pour obtenir la contribution de chaque État membre.

Ce calcul de la ressource propre fondée sur la TVA est illustré par la formule suivante, qui est appliquée pour chaque État membre et pour chaque année (n):

$$\text{Ressource propre TVA (n)} = \frac{\text{Total des recettes de TVA (n) (après ajustements)}}{\text{TMP (n)}} * \text{Taux d'appel}$$

Nouveau système proposé:

Le Conseil propose de geler le TMP à sa valeur de 2016 et de l'utiliser comme TMP «définitif» pendant toute la durée du prochain cadre financier pluriannuel. Comme le faisait déjà la Commission dans sa proposition de mai 2018, il préconise également la suppression de toutes les corrections et compensations, sauf dans deux cas, à savoir lorsqu'elles concernent le champ d'application territorial visé aux articles 6 et 7 de la directive TVA ou lorsqu'elles ont trait à des infractions à cette directive.

Le nouveau calcul est illustré par la formule suivante, qui est appliquée pour chaque État membre et pour chaque année (n):

$$\text{Ressource propre TVA (n)} = \frac{\text{Total des recettes de TVA (n) (après ajustements)}}{\text{TMP 2016}} * \text{Taux d'appel}$$

⁽¹⁴⁾ Proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [document 12771/20, dossier interinstitutionnel 2018/0133 (NLE)].

dans laquelle:

Ressource propre TVA (n) = montant de la contribution due par un État membre au cours de l'année n;

Total des recettes de TVA (n) (après ajustements) = montant de TVA net total perçu par cet État membre au cours de l'année n;

Taux d'appel = pourcentage indiqué dans la décision relative aux ressources propres (0,3 % actuellement).

8. Le TMP est le résultat d'un calcul complexe qui consiste à affecter toutes les opérations imposables au taux de TVA approprié à l'aide de données statistiques tirées des comptes nationaux établis conformément au système européen de comptes économiques intégrés (SEC) ⁽¹⁵⁾. L'**encadré 2** illustre la manière dont le TMP est calculé, tout en mettant en lumière la différence entre le système actuel et le nouveau système proposé.

Encadré 2

Comment le taux moyen pondéré (TMP) est-il calculé?

Le TMP résulte d'une analyse statistique de l'éventail des livraisons de biens et des prestations de services, ainsi que des taux de TVA pratiqués, dans l'ensemble des États membres. Les pondérations appliquées à toutes les opérations imposables afin d'établir le taux moyen de TVA dans chaque État membre sont calculées à l'aide de données provenant des comptes nationaux.

La formule de calcul du TMP se présente comme suit:

$$TMP(n) = \text{produit de } T(i) * R(i),$$

dans laquelle:

T(i) = valeur des opérations auxquelles s'applique le taux de TVA i, divisée par la valeur cumulée de toutes les opérations imposables;

R(i) = taux de TVA i. Les taux de TVA utilisés sont ceux qui s'appliquent au cours de l'année n. Les pondérations sont calculées pour l'année n à l'aide de données provenant des comptes nationaux relatifs à l'année n-2.

Dans le cadre du nouveau système proposé, le TMP serait calculé pour 2016 et gelé, puis appliqué chaque année, à partir de 2021, pour établir le montant de la ressource propre fondée sur la TVA. Il ne serait dès lors plus nécessaire de calculer ou de vérifier un TMP pour l'année n, comme c'est le cas dans le système actuel.

9. Si les recettes de TVA perçues par les autorités fiscales nationales constituent le point de départ du processus de calcul, il existe de nombreuses corrections et compensations pour harmoniser les opérations imposables entre les États membres. Par conséquent, la gestion de cette ressource propre entraîne une charge administrative importante tant pour la Commission que pour les États membres.

10. Comme nous l'avons mentionné dans notre avis n° 2/2012, nous avons à plusieurs reprises souligné la complexité du calcul de la ressource propre fondée sur la TVA ⁽¹⁶⁾ et son absence de lien direct avec la base d'imposition. Pour remédier à ces faiblesses, la Commission a proposé, en mai 2018, une méthode simplifiée pour le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA. Cette méthode de simplification de la ressource propre fondée sur la TVA pour chaque État membre prévoyait de calculer l'assiette en utilisant uniquement la part des biens et services soumis au taux normal de TVA dans tous les États membres.

11. Dans notre avis n° 5/2018, nous notions que le TMP complexe avait été remplacé par un taux normal direct dans le processus de calcul. Nous constatons toutefois que les hypothèses utilisées par la Commission pour calculer les contributions fondées sur la TVA simplifiées n'étaient pas conformes à certaines des étapes de calcul de la méthode décrite dans la proposition ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (JO L 174 du 26.6.2013, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Dans notre rapport annuel 2017, nous avons signalé des insuffisances dans les vérifications concernant la ressource propre fondée sur la TVA réalisées par la Commission, en particulier pour le calcul du TMP.

⁽¹⁷⁾ Voir avis n° 5/2018, annexe II.

12. Le texte révisé du projet de règlement du Conseil de novembre 2020 propose une méthode de substitution simplifiée et affinée pour le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA. Il répond aux critiques que nous avons formulées plus haut tout en maintenant un calcul plus simple que dans le système actuel.

13. Le nouveau calcul proposé de la ressource propre fondée sur la TVA suit les mêmes processus que le calcul actuel pour obtenir les assiettes TVA (voir points 7 et 8). Ces processus ont été simplifiés, en particulier pour ce qui est du calcul des assiettes TVA et du TMP pluriannuel définitif (voir **encadré 1**). Les contributions nationales s'obtiennent en multipliant ces assiettes par le taux d'appel de la TVA (0,3 % pour tous les États membres, conformément aux conclusions du Conseil européen de juillet 2020) ⁽¹⁸⁾.

14. Afin d'évaluer la nouvelle méthode de substitution simplifiée et affinée qui figure dans la proposition, nous avons concentré notre attention sur les aspects clés suivants:

- 1) le calcul du total des recettes nettes de TVA et des assiettes TVA (y compris les corrections et les compensations);
- 2) le calcul du TMP pluriannuel définitif;
- 3) la présentation des relevés TVA et la procédure de réexamen;
- 4) le rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA.

Pour chacun de ces points, nous présenterons les dispositions proposées ainsi que notre opinion les concernant.

Calcul du total des recettes nettes de TVA et des assiettes TVA

15. Selon la Commission, les corrections et les compensations ont historiquement eu une incidence négligeable sur le montant de la ressource propre fondée sur la TVA (entre 2011 et 2015: 0,5 % en moyenne des recettes de TVA pour les corrections et 0,09 % en moyenne des assiettes TVA pour les compensations). Leur gestion impliquait toutefois des calculs complexes et nécessitait des ressources disproportionnées, tant de la part de la Commission que des États membres.

16. L'article 3 du projet de règlement du Conseil ne prévoit plus de corrections et de compensations que dans deux cas, à savoir lorsqu'elles concernent le champ d'application territorial visé aux articles 6 et 7 de la directive TVA ⁽¹⁹⁾ ou lorsqu'elles ont trait à des infractions à cette directive. Cela était déjà envisagé dans la proposition de la Commission de mai 2018.

17. Les corrections et compensations liées au champ d'application territorial ont été maintenues en raison des dispositions des traités d'adhésion à l'UE de certains États membres ⁽²⁰⁾ concernant le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA. Elles s'expliquent principalement par le fait que la directive TVA ne s'applique pas totalement dans certains territoires de l'UE (par exemple les îles Canaries, Ceuta et Melilla ou encore les îles Åland). C'est pourquoi les opérations qui ont lieu sur ces territoires ne sont pas concernées par les recettes de TVA des États membres. Aux fins des ressources propres, ces opérations devraient être incluses dans l'assiette TVA au moyen de corrections.

18. La proposition du Conseil maintient en outre les compensations résultant des procédures d'infraction. Une compensation est calculée lorsque, par exemple, un produit ou service spécifique est exonéré de TVA dans un État membre et que la Commission estime qu'une telle exonération est contraire à la directive TVA. Fin 2019, neuf États membres étaient concernés par des compensations ⁽²¹⁾. Dans la proposition du Conseil, ces ajustements restent de mise afin d'éviter que les États membres qui n'appliquent pas le droit de l'UE ne bénéficient d'une réduction du montant dû pour la ressource propre fondée sur la TVA. Tant que la procédure d'infraction en question n'a pas été clôturée, il convient d'adapter en conséquence le relevé TVA de l'État membre concerné aux fins des ressources propres.

⁽¹⁸⁾ Voir note de bas de page 12.

⁽¹⁹⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée telle qu'elle a été modifiée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

⁽²⁰⁾ À titre d'exemple, l'article 187 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal et aux adaptations des traités (JO L 302 du 15.11.1985, p. 23) prévoit que: «Le montant des droits constatés au titre des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée est intégralement dû dès le 1^{er} janvier 1986. Ce montant est calculé et contrôlé comme si les îles Canaries et Ceuta et Melilla étaient inclus dans le champ territorial d'application de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme.»

⁽²¹⁾ L'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, Chypre, la Hongrie, Malte, l'Autriche et la Pologne.

Notre évaluation de la méthode proposée pour le calcul du total des recettes nettes de TVA et des assiettes TVA

19. Nous accueillons favorablement la simplification proposée concernant les corrections et les compensations dans le total des recettes nettes de TVA et les assiettes TVA, et estimons qu'elle contribuera à réduire la charge administrative, tant pour la Commission que pour les États membres, sans avoir d'incidence notable sur l'exactitude des contributions fondées sur la TVA.

Calcul du TMP pluriannuel définitif

20. L'article 4 du projet de règlement du Conseil établit la méthode à utiliser pour le calcul du TMP pluriannuel définitif:

- a) le TMP devrait être exprimé sous la forme d'un pourcentage calculé par l'État membre pour l'exercice 2016, dans le respect des dispositions actuellement en vigueur;
- b) il devrait être calculé jusqu'à la quatrième décimale;
- c) il devrait avoir été contrôlé par les services de la Commission et ne faire l'objet d'aucune notification concernant des questions en suspens relatives à des corrections ou compensations;
- d) s'il subsiste des questions en suspens, un TMP faisant l'objet d'une notification devrait être utilisé dans l'intervalle et être considéré comme étant le taux moyen pondéré pluriannuel provisoire;
- e) une fois que les questions faisant l'objet d'une notification ont été résolues, le pourcentage qui en résulte devrait remplacer le TMP pluriannuel provisoire et devenir le TMP pluriannuel définitif à compter de l'exercice 2021;
- f) les implications budgétaires de toute différence entre le TMP pluriannuel provisoire et le TMP pluriannuel définitif devraient être traitées dans le cadre de la procédure annuelle d'enregistrement des soldes et des ajustements relatifs à la ressource propre fondée sur la TVA.

21. Alors que la méthode proposée pour obtenir le TMP est la même que celle qui est appliquée actuellement, nous notons que le taux obtenu sert aux calculs pluriannuels et est gelé pour toute la durée du CFP (voir **encadré 1**). L'année de référence 2016 a été choisie pour calculer le TMP pluriannuel définitif, étant donné qu'il s'agit de l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données déjà soumises aux inspections de la Commission dans tous les États membres. Notre examen des TMP des années précédentes montre que, si la tendance d'une année à l'autre était généralement stable, des variations importantes se sont néanmoins produites dans certains États membres. Cela peut avoir une incidence sur le degré d'exactitude de la contribution fondée sur la TVA de ces pays, sans qu'il soit possible d'intervenir avant la fin de la période couverte par le CFP.

Notre évaluation de la méthode proposée pour le calcul du TMP pluriannuel définitif

22. Nous sommes d'avis que la méthode actuelle de calcul de la ressource propre fondée sur la TVA doit être simplifiée. Cependant, cette simplification devrait être mise en balance avec la nécessité de maintenir un niveau d'exactitude raisonnable dans les contributions des États membres.

23. Nous accueillons favorablement la proposition, y compris l'idée du calcul d'un TMP pluriannuel définitif, applicable pendant toute la durée du CFP, pour chaque État membre. Nous prenons acte du fait que l'année de référence choisie est 2016. Bien que nous admettions les raisons justifiant l'utilisation d'une seule année pour déterminer le TMP pluriannuel définitif, il existe un risque que l'année de référence ne soit pas représentative pour certains États membres.

24. Nous estimons qu'un TMP présentant un degré d'exactitude raisonnable est nécessaire dans la méthode simplifiée proposée pour garantir que chaque État membre apporte une contribution qui reflète son assiette TVA de manière appropriée. Selon la méthode proposée, si un État membre modifiait de manière importante ses taux de TVA, le TMP utilisé pour calculer le montant dû au titre de la ressource propre fondée sur la TVA ne tiendrait pas compte de ces taux révisés. De ce fait, l'assiette TVA ne refléterait pas avec exactitude la valeur cumulée de toutes les opérations imposables, et le montant de la contribution nationale tel qu'il serait calculé ne refléterait pas la nouvelle politique de l'État membre concerné en matière de TVA.

25. Afin d'atténuer ce risque, le Conseil devrait envisager d'introduire, dans sa proposition, un mécanisme de révision du TMP pluriannuel définitif, avec une possibilité de le recalculer, pour les États membres dont la contribution fondée sur la TVA serait fortement impactée par l'application de ce taux en lieu et place du TMP réel.

26. Ce mécanisme serait déclenché par certaines modifications majeures (qui pourraient être signalées par des indicateurs tels que des changements importants au niveau des taux de TVA et/ou des opérations imposables, voire dans les recettes de TVA). Si la différence entre le TMP réel recalculé et le TMP pluriannuel définitif devait dépasser un seuil de signification prédéterminé, le premier devrait remplacer le second.

27. Ce mécanisme permettrait d'éviter des distorsions au niveau des contributions fondées sur la TVA pendant la période couverte par le CFP, si les États membres venaient à modifier en profondeur leur politique en matière de TVA. La Commission devrait adopter des actes d'exécution détaillant les procédures d'application de ce mécanisme.

Présentation des relevés TVA et procédure de réexamen

28. L'article 7 de la proposition de projet de règlement du Conseil impose aux États membres le même délai que dans le cadre du système actuel (le 31 juillet de chaque année) pour la présentation de leurs relevés TVA, y compris leurs assiettes TVA de l'année précédente et les assiettes révisées pour les années antérieures. Il prévoit également la possibilité de prolonger ce délai dans les cas où les États membres ne peuvent le respecter en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté.

29. L'article 9 de la proposition introduit une procédure pour les cas où la Commission n'est pas d'accord avec les rectifications apportées par les États membres dans leurs relevés TVA (voir points **15** à **18**). La Commission doit exprimer ce désaccord dans une lettre officielle.

30. Dans le cadre de cette procédure, l'État membre concerné peut demander à la Commission de réexaminer la rectification en question dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la lettre susmentionnée. Ce réexamen devrait se conclure par une décision de la Commission qui doit être adoptée au plus tard trois mois après la date de réception de la demande de l'État membre. Les rectifications résultant de cette procédure devraient être prises en considération dans les futurs relevés TVA.

31. Ni la demande de réexamen ni un recours en annulation contre la décision de la Commission ne dispensent l'État membre concerné de mettre à disposition, dans le délai prescrit, le montant correspondant à la rectification, au titre de la ressource propre fondée sur la TVA.

Notre évaluation de la proposition en ce qui concerne la présentation des relevés TVA et la procédure de réexamen

32. Nous prenons acte de la disposition permettant de prolonger le délai de présentation des relevés TVA dans les cas où les États membres ne peuvent le respecter en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté.

33. Nous prenons acte également de l'introduction d'une procédure de réexamen pour les cas où la Commission n'est pas d'accord avec les rectifications apportées par les États membres dans leurs relevés TVA. Cette procédure implique que la Commission doit réexaminer les rectifications et adopter une décision dans un délai de trois mois à compter de la demande adressée par l'État membre. La décision de la Commission peut faire l'objet d'un recours en annulation de la part de l'État membre.

34. Cette nouvelle procédure de réexamen peut offrir aux États membres une voie de recours supplémentaire devant la Cour de justice de l'Union européenne contre la décision de la Commission clôturant ladite procédure. Toutefois, elle peut aussi se traduire par une charge administrative considérable pour la Commission dans le cadre de sa gestion de la ressource propre fondée sur la TVA.

Rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA

35. En vertu des dispositions du nouvel article 13 bis du projet de règlement du Conseil, la Commission est tenue d'élaborer un rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA pour le 1^{er} janvier 2025 au plus tard.

36. Ce rapport devrait indiquer le nombre d'États membres qui appliquent encore un taux moyen pondéré faisant l'objet d'éventuelles notifications concernant des questions en suspens [voir point **20** sous **d**) et sous **e**)], ainsi que toute modification des taux de TVA nationaux. Il devrait en outre comprendre une évaluation visant à déterminer si le système de la ressource propre fondée sur la TVA et, en particulier, le TMP pluriannuel définitif sont efficaces et adéquats. La Commission devrait également accompagner son rapport d'une proposition de modification du TMP pluriannuel définitif sur la base de données plus récentes.

Notre évaluation de la proposition en ce qui concerne le rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA

37. Nous accueillons favorablement l'instauration, d'une part, de l'obligation pour la Commission d'établir, avant la fin du CFP, un rapport sur l'efficacité et l'adéquation du système de la ressource propre fondée sur la TVA et, d'autre part, de la possibilité de réviser le TMP.

38. Lors de l'évaluation qu'elle effectue aux fins de l'établissement du rapport, la Commission pourrait également appliquer la procédure que nous proposons, en vue de déterminer si le mécanisme de révision doit être activé (voir points **22** à **27**). Il s'agirait d'évaluer les indicateurs utilisés pour suivre les événements déclencheurs, de recalculer le TMP réel et, le cas échéant, de modifier le TMP pluriannuel définitif pour les États membres dont la contribution fondée sur la TVA serait fortement impactée par l'application de ce taux en lieu et place du TMP réel.

39. L'*annexe* comporte des suggestions de modification de certaines dispositions de la proposition de projet de règlement du Conseil. Elles ont trait aux questions évoquées plus haut, avec en outre quelques propositions éditoriales mineures.

CONCLUSION

40. En plusieurs occasions, nous avons fait état de la complexité du calcul de la ressource propre fondée sur la TVA. Dans notre avis n° 5/2018, nous avons reconnu que la méthode de calcul figurant dans la proposition de la Commission de mai 2018 était simple, mais nous constatons toutefois que les hypothèses utilisées pour calculer les contributions fondées sur la TVA simplifiées n'étaient pas conformes à certaines des étapes de calcul de la méthode décrite dans la proposition.

41. En novembre 2020, le Conseil a proposé une méthode de substitution simplifiée et affinée pour calculer la ressource propre fondée sur la TVA. Cette proposition supprime la plupart des corrections et des compensations, comme l'envisageait déjà la Commission dans sa proposition de mai 2018, et introduit un TMP pluriannuel définitif.

42. Nous accueillons favorablement la proposition du Conseil, qui simplifie considérablement le calcul actuel des contributions fondées sur la TVA des États membres. Toutefois, nous estimons que le TMP pluriannuel définitif (gelé au niveau de 2016) risque, à un moment donné, de ne plus être représentatif pour certains États membres, et dès lors de ne pas garantir un degré d'exactitude raisonnable lors du calcul des assiettes TVA et des contributions de ceux-ci.

43. Selon nous, afin d'améliorer la proposition actuelle, il convient d'envisager l'instauration d'un mécanisme de révision du TMP pluriannuel gelé, en vue d'un nouveau calcul, pour les États membres dont la contribution fondée sur la TVA serait fortement impactée par l'application de ce taux en lieu et place du TMP réel. Ce mécanisme permettrait d'éviter des distorsions au niveau des contributions fondées sur la TVA pendant la période couverte par le CFP, si les États membres venaient à modifier en profondeur leur politique en matière de TVA.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg le 8 décembre 2020.

Par la Cour des comptes
Klaus-Heiner LEHNE
Président

ANNEXE

Suggestions de modification à la proposition de projet de règlement du Conseil concernant la ressource propre fondée sur la TVA

Proposition de règlement (UE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du 29 mai 1989 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée [document 12771/20, dossier interinstitutionnel 2018/0133 (NLE)]

Référence aux dispositions proposées	Suggestion de la Cour/Modification proposée	Commentaires
Article 4	Il conviendrait d'envisager un mécanisme de révision du TMP pluriannuel définitif afin d'éviter des distorsions au niveau des contributions fondées sur la TVA pendant la période couverte par le CFP, si les États membres venaient à modifier en profondeur leur politique en matière de TVA.	Voir points 22 à 27 pour plus de détails.
Article 9, paragraphe 1	Il conviendrait d'ajouter la phrase ci-après avant la dernière phrase du deuxième paragraphe: «La rectification mentionnée dans la lettre de la Commission doit être prise en considération dans le relevé TVA suivant.»	Nous tenons à préciser qu'en cas de désaccord entre la Commission et l'État membre, le montant de la rectification communiqué par la Commission à l'État membre devrait entrer en ligne de compte pour le calcul de la ressource propre fondée sur la TVA. Ce montant devrait d'emblée être pris en considération dans le relevé TVA suivant de l'État membre et y être maintenu en l'état jusqu'à ce que le désaccord soit résolu.
Article 10, paragraphe 1	Il conviendrait d'ajouter la référence à l'article 3, paragraphe 2, point c).	Pour des raisons d'exhaustivité, nous proposons de faire également référence aux corrections et aux compensations liées à des infractions (voir points 16 et 18).
Article 11, paragraphe 2	Il conviendrait de supprimer la référence à l'article 4, paragraphe 3.	Étant donné que l'article 4, tel qu'il est proposé, ne comporte que deux paragraphes et que le calcul du TMP est détaillé au paragraphe 2, la référence à l'article 4, paragraphe 3, n'est pas nécessaire.
Article 13 bis	Il conviendrait de réviser cette disposition afin de préciser que le rapport comprend une évaluation de l'efficacité du processus de révision, ainsi que les actions envisagées pour améliorer son application future.	Voir point 38 pour plus de détails.