

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME II

Fascicule 2

**AFFAIRES EUROPÉENNES ET ARTICLE 33 : ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT  
OPÉRÉ SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA PARTICIPATION DE  
LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

*Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 (2009-2010)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE : CONTEXTE, ENJEUX EN 2010 ET PERSPECTIVES À MOYEN TERME</b> .....	7
<b>A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »</b> .....	7
1. <i>Les perspectives financières 2007-2013</i> .....	7
a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 .....	7
b) Les principales révisions des perspectives financières .....	9
c) Les instruments hors cadre.....	10
2. <i>L'entrée en vigueur de la décision « ressources propres »</i> .....	11
a) Le système des ressources propres.....	11
b) La décision du 7 juin 2007.....	12
c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif .....	12
<b>B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2010</b> .....	13
1. <i>Les propositions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen</i> .....	14
a) L'avant projet de budget de la Commission .....	14
b) Les « coupes » approuvées à l'unanimité par le Conseil .....	15
c) La position du Parlement européen .....	16
2. <i>Les principaux points en débat</i> .....	17
a) L'action extérieure de l'UE.....	18
b) Le financement de la tranche 2010 du plan de relance .....	18
c) L'agriculture et la crise laitière .....	19
<b>C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020</b> .....	20
1. <i>La clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013</i> .....	20
a) Les propositions de la Commission.....	20
b) La position du Parlement européen.....	20
c) La contribution française au débat .....	21
2. <i>Les principaux enjeux de la future programmation</i> .....	22
a) La question des politiques agricoles.....	22
b) Le retour de la stratégie de Lisbonne ? .....	22
c) La réforme des ressources propres .....	23
<b>II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	25
<b>A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES</b> .....	25
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i> .....	25
a) Une contribution multipliée par quatre en valeur entre 1982 et 2010 .....	25
b) D'importantes évolutions de structure .....	26
c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution.....	27
2. <i>Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,15 milliards d'euros en 2010</i> .....	30
a) L'application de nouvelles règles comptables .....	30
b) Les déterminants de la prévision pour 2010.....	31

<b>B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET</b>	
<b>COMMUNAUTAIRE</b> .....	33
1. <i>La contribution française et les dépenses communautaires en France</i> .....	33
a) La France parmi les autres contributeurs.....	33
b) Contribution volontaire et contributions « subies ».....	34
c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires.....	35
2. <i>Un statut de contributeur net qui se renforce</i> .....	38
a) Calcul et limites de la notion de solde net.....	38
b) Les conséquences pour la France de la décision « ressources propres ».....	40
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	43
• <b>Audition de M. Alain Lamassoure, président de la commission des budgets du</b>	
<b>Parlement européen</b> .....	43
• <b>Examen en commission</b> .....	51

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### La négociation sur le projet de budget 2010

1. L'avant projet de budget 2010 de la Commission propose une **augmentation de 1,5 %** des crédits d'engagement par rapport à 2009, soit **139 milliards d'euros**. Ces augmentations traduisent notamment la priorité donnée à la gestion des flux migratoires et à la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Les **crédits de paiement** affichent une **hausse de 5,3 %** et s'élèvent à **122 milliards d'euros**.

2. Le **projet de budget** adopté par le **Conseil** se veut plus « réaliste ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 613 millions d'euros) et en crédits de paiement (- 1,8 milliard d'euros) ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont une vocation « **tactique** », en vue de la négociation avec le Parlement européen.

3. Le **Parlement européen** a jugé le projet du Conseil insuffisant et a voté en première lecture, le 22 octobre 2009, un budget plus ambitieux, prévoyant l'ouverture de **142 milliards d'euros** de crédits d'engagement et de **127,5 milliards d'euros** de crédits de paiement. Les questions du **financement de la tranche 2010 du plan de relance européen** et de l'**action extérieure de l'Union européenne** seront au cœur des négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

### La contribution française au budget communautaire

4. L'**article 33 du projet de loi de finances pour 2010** évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes à **18,15 milliards d'euros**. A périmètre constant, la contribution française s'élève à **19,5 milliards d'euros**. 74 % de ce prélèvement correspondent à la ressource RNB.

5. La **décision du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres** est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars dernier avec un effet rétroactif pour les exercices 2008 et 2007. Elle engendre en 2009 un surcoût pour la France de plus d'**un milliard d'euros**. La **baisse du montant du « chèque » britannique** devrait désormais conduire à une **réduction relative du poids de la contribution française**.

6. La **France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. La part de sa contribution représente **18,2 % des ressources de l'Union européenne en 2009** et devrait décroître à **16,7 % en 2010**.

7. Votre rapporteur spécial **recommande l'adoption sans modification** de ce prélèvement sur recettes.

Il appelle toutefois l'attention sur les **écarts considérables constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement : l'estimation soumise au vote du Parlement doit être plus précise et plus fiable.**

Par ailleurs, il souhaite que le Gouvernement s'engage à réduire les **contributions au budget communautaire subies par la France**, à la suite notamment des refus d'apurement communautaire ou des **condamnations à verser des amendes et astreintes.**

Enfin, il insiste sur la nécessité de procéder à une **refonte profonde du budget communautaire**, tant du point de vue de ses ressources propres que de sa structure de dépenses.

A cet égard, **une prolongation des perspectives financières 2007-2013 sur au moins trois ans**, comme le réclame le Parlement européen, pourrait faciliter la préparation d'un projet de réforme ambitieux.

De manière plus générale, votre rapporteur spécial plaide pour une **mise en œuvre vigilante du principe de subsidiarité**, au regard duquel devraient être systématiquement examinés le budget, le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne.

**Evolution 2007-2010 du prélèvement sur recettes** (en millions d'euros)

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<i>Montant du prélèvement voté</i>	18.697	18.400	18.900	18.153
<i>Montant du prélèvement exécuté</i>	17.175	18.700	19.965	<i>n.d.</i>
<i>Ecart</i>	- 1.522	+ 300	+ 1.065	<i>n.d.</i>
<i>Part dans les ressources propres européennes</i>	15,4 % (budget exécuté)	16,2 % (budget exécuté)	18,2 % (budget exécuté)	16,7 % (APB 2010)

## I. LE BUDGET COMMUNAUTAIRE : CONTEXTE, ENJEUX EN 2010 ET PERSPECTIVES À MOYEN TERME

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2010 a pour toile de fond des perspectives financières récemment **révisées** dans le contexte du plan de relance, d'une part, et l'entrée en vigueur de la **décision du 7 juin 2007 relative aux ressources propres**, d'autre part.

### A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA NOUVELLE DÉCISION « RESSOURCES PROPRES »

#### 1. Les perspectives financières 2007-2013

##### a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Les budgets communautaires adoptés annuellement s'inscrivent dans un **cadre pluriannuel** communément appelé « perspectives financières ». La vocation principale de ces perspectives est de garantir la **discipline budgétaire** de l'Union en encadrant les dépenses communautaires regroupées sous cinq rubriques (« Croissance durable », « Conservation et gestion des ressources naturelles », « Liberté, sécurité justice », « L'Union européenne, acteur mondial », « Administration »). Le cadre actuel, fruit de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, couvre la **période 2007-2013** et traduit la priorité donnée à l'atteinte des objectifs de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'encadrement des dépenses communautaires s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par **rubrique** et sous-rubrique budgétaire, de plafonds **globaux** annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement<sup>1</sup>, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à **1,24 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**.

Le tableau de la page suivante rappelle ce cadre pluriannuel pour les différentes rubriques du budget communautaire.

---

<sup>1</sup> L'écart entre ce plafond annuel maximal de crédits et le montant voté chaque année par rubrique dans le budget est appelé « marge sous plafond ». Celle-ci ne correspond donc pas à une réserve de crédits mais à un montant de crédits théoriquement mobilisables dans le cadre de l'approbation du budget initial ou d'un budget rectificatif. La mobilisation de la marge sous plafond conduit donc à ouvrir de nouveaux crédits supplémentaires, ce qui augmente, mécaniquement, la contribution des États membres.

**Les perspectives financières 2007-2013 (hors financement du plan de relance en 2010<sup>1</sup>)**

(en millions d'euros courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	61 700	61 782	63 638	66 628	69 621	433 001
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	13 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	58 239	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>45 759</i>	<i>46 217</i>	<i>44 679</i>	<i>47 146</i>	<i>47 617</i>	<i>48 093</i>	<i>48 574</i>	<i>330 085</i>
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
3a Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
3b Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration <sup>2</sup>	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensations	445	207	210					862
<b>Total crédits d'engagement</b>	<b>124 457</b>	<b>132 797</b>	<b>136 811</b>	<b>139 489</b>	<b>142 629</b>	<b>147 210</b>	<b>151 976</b>	<b>974 294</b>
en % du RNB	1,04 %	1,06 %	1,045 %	1,02 %	1,00%	0,99 %	0,98 %	0,96 %
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>122 190</b>	<b>129 681</b>	<b>123 858</b>	<b>134 155</b>	<b>133 452</b>	<b>140 200</b>	<b>142 408</b>	<b>925 294</b>
en % du RNB	1,02 %	1,03 %	0,94 %	0,97 %	0,93 %	0,94 %	0,91 %	0,96 %
Marge sous plafond	0,22 %	0,21 %	0,25 %	0,27%	0,31 %	0,30 %	0,33 %	0,28 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

NB : Ces plafonds devraient être actualisés au terme de la procédure budgétaire 2010. La lettre rectificative de la Commission européenne du 27 octobre 2010 propose ainsi d'envisager l'adoption d'un nouveau cadre financier pluriannuel. Il nécessitera une décision modificatrice de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 portant sur le cadre financier pluriannuel (2007-2013).

Source : commission des finances d'après les annexes « Relations financières avec l'Union européenne » aux projets de lois de finances pour 2009 et 2010

<sup>1</sup> Le mode de financement par le budget communautaire de la tranche 2010 du plan de relance doit être arbitré au cours des négociations sur le budget 2010.

<sup>2</sup> S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

*b) Les principales révisions des perspectives financières*

Le cadre financier 2007-2013 a fait l'objet de **plusieurs révisions** depuis son adoption en 2006, la plus importante consistant à **tirer les conséquences du plan de relance européen en matière budgétaire**. Votre rapporteur spécial souligne les principales révisions :

1) La dernière révision des perspectives financières date de mai 2009<sup>1</sup> et fait suite à la communication de la Commission du 26 novembre 2008 sur le plan de relance européen ainsi qu'aux conclusions du Conseil européen de décembre 2008. Ce plan, qui consiste à injecter 200 milliards d'euros dans l'économie<sup>2</sup>, appelle une **participation du budget communautaire à hauteur de 5 milliards d'euros**, répartie sur les deux exercices 2009 et 2010. Les modalités de ce financement ont fait l'objet d'un accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen lors du trilogue du 2 avril 2009.

En 2009, **l'augmentation de 2 milliard d'euros des crédits « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »**, en vue de financer des projets dans le domaine de l'énergie a conduit au **relèvement du plafond** annuel de crédits d'engagement de la rubrique 1a, cette hausse étant compensée par une baisse à due concurrence du plafond de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles ». S'agissant ensuite des 600 millions d'euros destinés à des actions de développement rural, il a été choisi de réduire la marge sous plafond de la rubrique 2 du même montant.

Le **financement de la tranche 2010 du plan de relance**, qui s'élève à **2,4 milliards d'euros**, reste en suspens et devrait faire l'objet d'un **arbitrage avant l'adoption définitive du projet de budget communautaire pour 2010**.

2) L'impasse dans laquelle se trouvait le financement du programme de radionavigation satellitaire **Galileo** a conduit les deux branches de l'autorité budgétaire, lors de la procédure budgétaire 2008, à **relever les plafonds de la sous-rubrique 1a d'un montant de 1,6 milliard d'euros** en prix courants sur la période 2008-2013. Ce relèvement a été gagé par des crédits de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » pour 2007 ;

3) Les **retards survenus dans l'approbation des programmes de développement rural, des programmes FEDER et du fonds européen pour la pêche** ont conduit à la **reprogrammation** de 2 millions d'euros non consommés en 2007 sur les années suivantes.

---

<sup>1</sup> *Décision du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (2007-2013), Journal officiel de l'Union européenne n° L 132/8 du 29 mai 2009.*

<sup>2</sup> *Sur ces 200 milliards d'euros, 170 milliards d'euros proviennent des Etats membres et 30 milliards d'euros sont issus de ressources des institutions de l'Union européenne. Au sein de ces 30 milliards d'euros, 5 milliards d'euros sont financés par le budget communautaire, le reste provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI).*

*c) Les instruments hors cadre*

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a assorti les perspectives financières d'**instruments hors cadre** censés garantir une certaine **flexibilité dans la mobilisation des crédits communautaires**.

Le **fonds de solidarité de l'Union européenne**, destiné à venir en aide aux Etats membres confrontés à une catastrophe majeure, peut être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an<sup>1</sup>. Ce fonds a été utilisé, en 2008, pour un montant de 281 millions d'euros en faveur du Royaume-Uni (inondations de l'été 2007), de la Grèce, de la France (ouragan Dean aux Antilles), de Chypre (sécheresse) et de la Slovaquie. Pour 2009, le bilan n'est pas complet. Votre rapporteur n'a connaissance que de deux demandes d'aide formulées et acceptées : 109 millions d'euros en faveur de la France à la suite des dégâts causés par la tempête Klaus et 11,8 millions d'euros pour les inondations en Roumanie. Au 29 juin 2009, le FSUE a ainsi été mobilisé à hauteur de près de 121 millions d'euros.

Le **fonds européen d'ajustement à la mondialisation** dispose de crédits inscrits dans le budget général de l'UE à titre de provision. Il a pour objet de faciliter la réintégration sur le marché du travail des personnes privées d'emploi. Sa dotation, limitée à 500 millions d'euros par an, n'a été mobilisée qu'à hauteur de 18,6 millions d'euros en 2007, 49 millions d'euros en 2008 et 3,4 millions d'euros en 2009.

La **réserve pour aide d'urgence** aux pays tiers, mobilisable en cas de catastrophe humanitaire, est inscrite au budget de l'Union à titre de provision et placée hors plafond des perspectives financières. Son montant annuel est limité à 221 millions d'euros en prix constants 2004 (soit 239 millions d'euros en 2008). Cette réserve a notamment été utilisée en septembre 2008, pour un montant de 57 millions d'euros en crédits d'engagement, afin de couvrir les besoins de l'aide alimentaire mondiale dans un contexte d'augmentation des cours des denrées alimentaires<sup>2</sup>. Les **aides destinées à répondre à la hausse des prix alimentaires dans les pays en développement** ont représenté un milliard d'euros de dépenses en 2008. De manière à prendre en compte ce financement exceptionnel, il a été décidé, lors de la conciliation de la deuxième lecture du budget pour 2009, de modifier l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 afin de **réviser le montant de la réserve pour aides d'urgence pour l'année 2008**. Ce montant a ainsi été porté, pour 2008, à 479 millions d'euros, au lieu de 239 millions d'euros. En 2009, cette réserve a été rétablie à un niveau plus habituel de **244 millions d'euros**.

L'**instrument de flexibilité** permet de dépasser, dans la limite de 200 millions d'euros par an (prix courants), les plafonds des perspectives financières afin de financer des dépenses identifiées. Il a été recouru à cet

---

<sup>1</sup> Les crédits d'engagement peuvent être inscrits au-delà des plafonds des rubriques concernées.

<sup>2</sup> Pour des motifs similaires, la Commission a également proposé, en juillet 2008, une nouvelle mobilisation de la réserve d'un montant de 80 millions d'euros en crédits d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement.

instrument au cours de la négociation budgétaire 2008 afin d'abonder de 70 millions d'euros les actions en faveur du Kosovo et de 200 millions d'euros le financement du programme de radionavigation satellitaire Galileo. Lors de la procédure budgétaire 2009, il a été décidé de mobiliser l'instrument de flexibilité pour **financer une part de la réponse de l'UE à la flambée des prix alimentaires**, à hauteur de **420 millions d'euros**, dont 130 millions d'euros proviennent de montants disponibles au titre de l'année 2007, 200 millions d'euros au titre de l'année 2008 et **90 millions d'euros au titre de l'année 2009**. Le **montant total restant mobilisable** en 2009 s'élève donc à **110 millions d'euros**.

## **2. L'entrée en vigueur de la décision « ressources propres »**

### *a) Le système des ressources propres*

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque Etat membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**. On rappelle que les ressources<sup>1</sup> du budget communautaire se composent :

1) des trois **ressources propres traditionnelles** : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose. 25 % de ces ressources sont retenus par les Etats membres au titre des **frais de perception** ;

2) de la **ressource TVA**, perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre<sup>2</sup> ;

3) de la **ressource RNB**<sup>3</sup>, créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque Etat membre d'un taux fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire.

---

<sup>1</sup> Ces ressources sont plafonnées à 1,24 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en crédits de paiement, et à 1,31 % en crédits d'engagement. D'autres recettes les complètent, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'Etats tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

<sup>2</sup> Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde sur les Etats membres les moins prospères, l'hypothèse étant faite que la part relative de la consommation - et donc de la TVA - dans le revenu national est d'autant plus élevée que l'Etat est moins riche.

<sup>3</sup> Le revenu national brut (RNB) est la somme des revenus perçus en un an par les agents économiques résidants sur le territoire. Son calcul repose sur la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

*b) La décision du 7 juin 2007*

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **décision relative au système des ressources propres des Communautés européennes a été prise le 7 juin 2007**. Ratifiée par la France en juin 2008<sup>1</sup>, cette décision comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues en profondeur**. A partir de 2009, les dépenses effectuées dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, seront exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction<sup>2</sup>. Cet amendement **met fin à un paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des Etats membres qui y contribuait le moins financièrement** ;

2) le **taux d'appel de TVA** passe de 0,50 % à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres. Cette modification correspond à la différence constatée entre le taux maximal de 0,50 % et la valeur moyenne du taux gelé appliquée dans le passé, de 0,20 % ;

3) **de nouvelles dispositions dérogatoires sont prévues en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire**. Bénéficieront ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)<sup>3</sup>. Par ailleurs, une réduction forfaitaire des contributions RNB est instaurée au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros), valable pour la période 2007-2013. Ces taux allégés et réductions forfaitaires ont servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique.

*c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif*

La décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007 est **entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009**, suite à sa ratification par l'ensemble des Etats membres. Elle a notamment conduit à **procéder, pour les exercices 2007 et 2008, aux ajustements de contribution des États membres**, qui résultent des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision.

---

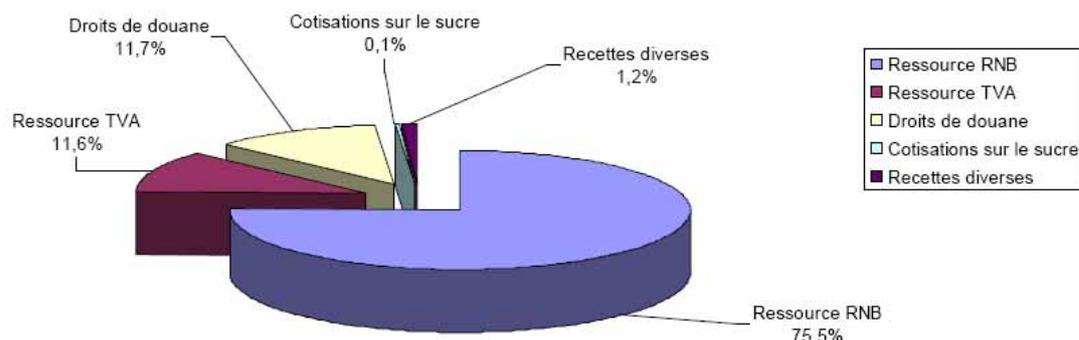
<sup>1</sup> La France a ratifié cette décision par le vote de la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008 autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes ; cf. le rapport n° 203 (2007-2008) de votre rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

<sup>2</sup> Cette révision, applicable sans limitation de durée, ne pourrait toutefois pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

<sup>3</sup> Le gain net sur la période représente 200 millions d'euros pour l'Autriche, 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède ; le « manque à gagner » pour le budget communautaire sera compensé, à due concurrence, par l'accroissement de la ressource RNB.

En 2010, il résultera de la DRP une structure de recettes caractérisée par une **hausse de la ressource RNB**, qui devrait représenter plus de 75 % des ressources de l'UE contre 66 % en 2009<sup>1</sup>.

**Structure des recettes de l'Union européenne en 2010 selon le projet de budget du Conseil**



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

## **B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2010**

Le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéit à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adopte un projet de budget généralement plus « restrictif » visant à renforcer la discipline budgétaire et à tirer les conséquences de la fréquente sous-exécution des crédits. Le **Parlement européen**, jugeant traditionnellement que les politiques communautaires n'ont pas les moyens de leurs objectifs, **augmente sensiblement les montants** votés par le Conseil et prévus par la Commission. L'issue de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire conduit au vote d'un budget souvent proche des prévisions de la Commission<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette augmentation de la part de la ressource RNB dans les recettes de l'Union européenne s'accompagne d'une réduction en miroir de la part de la ressource TVA (de 17 % à 11,6 %) ainsi que de celle des droits de douane (de 15 % à 11,7 %).

<sup>2</sup> L'issue de la réunion de concertation entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission, qui s'est tenue le 18 novembre 2009, démontre, une fois de plus, ce jeu de rôle. Elle conduit ainsi à proposer, pour l'examen en seconde lecture du projet de budget 2010, un niveau de crédits d'engagement et de CP proche de celui proposé par l'avant-projet de budget de la Commission. En CP, cette réunion a ainsi fixé l'ouverture de 122,94 milliards d'euros de crédits, soit 620 millions d'euros de plus que l'avant-projet de budget, qui s'élevait quant à lui à 122,32 milliards d'euros. Pour mémoire, le Parlement européen réclamait, pour sa part, une hausse de plus de 5 milliards d'euros des CP du budget.

## 1. Les propositions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen

### a) L'avant projet de budget de la Commission

Il convient de distinguer les évolutions propres à chaque catégorie de crédits (engagement et paiement).

En **crédits d'engagement**, **139 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) 2010, présenté le 29 avril 2009 par la Commission, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport au budget 2009.

Les augmentations de crédits traduisent surtout la volonté de la Commission de consacrer des efforts supplémentaires pour ce qui concerne la sécurité et l'immigration. Cette priorité se traduit dans l'évolution de la **rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice », dont les crédits d'engagement affichent une hausse de 13,5 %**. Il s'agit principalement de renforcer les moyens des politiques de gestion des flux migratoires ainsi que la lutte contre la criminalité et le terrorisme, en facilitant notamment la coopération policière et judiciaire. Par ailleurs, les **crédits d'engagement de la rubrique 1a « Compétitivité » augmentent de 8,4 %**, hors plan de relance, par rapport au budget 2009. La baisse apparente de 7,3 % s'explique par les 2 milliards d'euros mobilisés à titre exceptionnel pour le financement du plan de relance européen en 2009. Enfin, la hausse de 4 % des crédits d'engagement de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » masque en réalité une évolution contrastée entre les dépenses de marché et aides directes, qui bénéficient d'une hausse de crédits de 6,4 %, et le développement rural qui, lui, subit une baisse de 4,9 %.

Les **crédits de paiement** (CP) inscrits à l'APB 2009 affichent une **hausse de 5,3 %** par rapport au budget 2009. Ils s'élèvent à **122 milliards d'euros**. Cette hausse ferme la parenthèse de la réduction de 3 % des CP, propre à l'exercice 2009. Celui-ci s'est en effet singularisé par des besoins moindres en CP en raison d'une position particulière dans le cycle de dépenses : les années 2007 et 2008 ont ainsi concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation 2007-2013. L'année 2010 marque donc le retour à une dynamique plus habituelle, à l'exception de la **rubrique 1a « Compétitivité », dont les CP sont en baisse de 1,1 %**. Cette spécificité s'explique par la clôture du 6<sup>ème</sup> Programme-cadre de recherche et développement (PCRD) et par le rythme des préfinancements du 7<sup>ème</sup> Programme-cadre.

La **hausse des CP de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » s'élève à 16,6 %**, ce qui confirme la priorité donnée à la lutte contre la criminalité et le terrorisme ainsi qu'à la gestion des flux migratoires. La **rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles »** connaît, elle-aussi, **une augmentation significative (+ 10,5 %)**. En son sein, le

développement rural progresse de 31 % et les dépenses de marché et aides directes de 10 %.

Votre rapporteur spécial observe qu'en 2010, **pour la première fois, les crédits de la politique de cohésion seront destinés en majorité aux pays de l'UE-12** (les douze pays ayant intégré l'UE depuis 2004).

*b) Les « coupes » approuvées à l'unanimité par le Conseil*

Adopté à l'unanimité par le Conseil le 10 juillet 2009, le projet de budget proposé par la présidence suédoise se veut **plus « réaliste »**. Il procède donc à d'importantes coupes, réalisées en crédits d'engagement comme en CP. Ces coupes ont principalement pour origine la prise en compte de la **sous-exécution** passée de certains programmes ou ont une vocation **« tactique »**, en vue de la négociation avec le Parlement européen.

La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **138 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits inférieur de 613 millions d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission, ce qui porte la marge sous plafond à 2,4 milliards d'euros. Les réductions de crédits affectent particulièrement les **dépenses agricoles** (-363 millions d'euros), dont 63 %, soit 230 millions d'euros, correspondent à une réévaluation à la hausse des refus d'apurement communautaires au titre de la PAC. Les autres coupes principales opérées par le Conseil concernent la **compétitivité** (100 millions d'euros), **l'action extérieure de l'UE** (90 millions d'euros) et les **dépenses administratives** (40 millions d'euros).

En CP, les coupes atteignent **1,8 milliard d'euros**, ce qui réduit le **montant du projet de budget à 120,5 milliards d'euros**. Ces réductions se répartissent de manière assez équilibrée entre les différentes rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 4 « l'UE en tant qu'acteur mondial ».

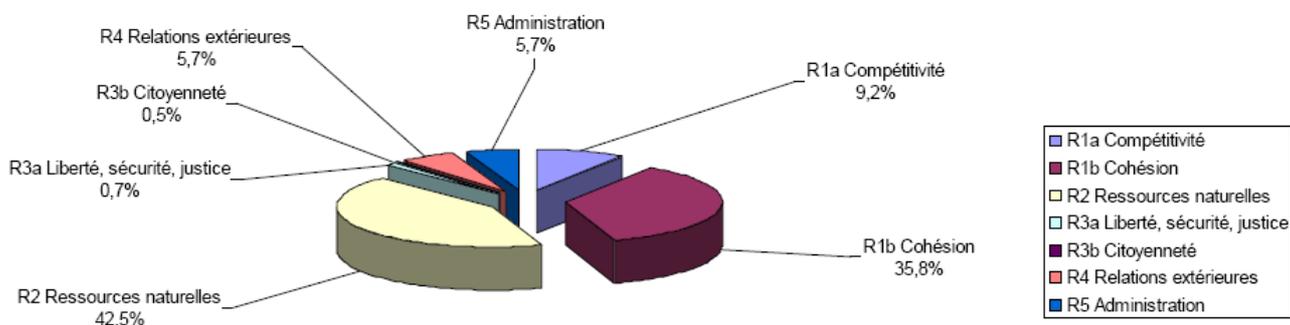
Au total, le projet du Conseil exprime, surtout, le **choix d'une moindre budgétisation des CP**, dont l'impact sur le montant des contributions nationales est direct. Cette stratégie s'est toutefois accompagnée de l'adoption de deux déclarations, qui tempèrent la rigueur du Conseil :

- l'une invite la Commission à **préparer un budget rectificatif** dans l'éventualité où les crédits de paiement ne seraient pas suffisants **pour couvrir les dépenses** des rubriques 1a, 1b et 4 ;

- l'autre consiste à prévoir la **présentation d'une lettre rectificative** par la Commission en vue de financer différentes **actions au sein de la rubrique 4 concernant l'action extérieure de l'UE**, conformément à ce qu'a souhaité la Commission.

Ce sont donc les **crédits d'engagement**, tels qu'ils sont prévus par le projet de budget adopté par le Conseil, qui **apparaissent les plus significatifs**, la répartition des CP étant appelée à subir rapidement plusieurs modifications.

### Répartition des crédits d'engagement en 2010 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

#### *c) La position du Parlement européen*

Lors de son examen en première lecture du projet de budget 2010, le **Parlement européen a voté** en séance plénière, le 22 octobre 2009, la **plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci avait, en effet, estimé insuffisant l'APB de la Commission, en particulier au regard des enjeux de la relance de l'économie.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** sont portés à près de **142 milliards d'euros**, soit une hausse d'environ **4 milliards d'euros** par rapport au projet du Conseil.

Les **CP**, quant à eux, s'élèvent désormais à 127,5 milliards d'euros, ce qui représente une **augmentation notable de 7 milliards d'euros**. Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

**Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2010, du projet adopté par le Conseil et du projet voté par le Parlement européen**

(en millions d'euros)

	Avant-projet de budget préparé par la Commission		Projet adopté par le Conseil en première lecture		Projet voté par le Parlement en première lecture	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1A. Compétitivité	12 769	10 982	12 670	10 574	14 867	12 568
1B. Cohésion	49 382	36 382	49 382	36 089	49 388	38 850
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 004	58 075	58 640	57 583	59 808	58 959
3A. Liberté, sécurité et justice	980	720	974	692	1 006	794
3B. Citoyenneté	649	640	634	614	668	668
4. Actions extérieures	7 921	7 665	7 832	7 156	8 141	7 823
5. Administration	7 851	7 852	7 812	7 812	7 866	7 865
<b>TOTAL</b>	<b>138 557</b>	<b>122 316</b>	<b>137 944</b>	<b>120 521</b>	<b>141 745</b>	<b>127 526</b>

Source : Parlement européen

N.B : Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen. La réunion informelle de concertation du 18 novembre 2009 a débouché sur un compromis qui devrait conduire à proposer, pour l'examen en seconde lecture du projet de budget 2010, un niveau de crédits d'engagements et de CP assez proche de l'avant-projet de budget de la Commission.

Ces hausses considérables demandées par le Parlement européen résultent d'une **stratégie de saturation des plafonds** ainsi que d'une **proposition de solution au financement de la tranche 2010 du plan de relance européen**.

Ce dernier point, l'action extérieure de l'Union européenne et l'agriculture, tout particulièrement la crise laitière, devraient être au centre des négociations.

## 2. Les principaux points en débat

En amont de l'adoption d'un compromis final par les deux branches de l'autorité budgétaire, une **réunion de concertation entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission a eu lieu le 18 novembre 2009**. Elle a permis de confronter les positions et d'anticiper la seconde lecture du projet de budget par le Conseil puis par le Parlement européen. **Le résultat de cette négociation devrait faire l'objet d'une reprise lors de l'examen en seconde lecture du projet de budget pour 2010**. Plusieurs questions ont fait l'objet d'arbitrages.

*a) L'action extérieure de l'UE*

Parmi les différentes rubriques dont le Parlement européen a exigé la revalorisation, votre rapporteur spécial observe que c'est à nouveau **la rubrique 4 « Actions extérieures » qui a fait l'objet d'âpres négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire**. Le Parlement européen estime en effet que cette rubrique est chroniquement sous-dotée, tandis que le Conseil souhaite traditionnellement l'utiliser pour réduire les ouvertures de CP.

Pour sa part, la **Commission** a d'ores et déjà souhaité **la révision du niveau de la rubrique 4** de manière à permettre le financement de différentes priorités dans le domaine de l'action extérieure de l'UE<sup>1</sup>.

La réunion de concertation a ainsi prévu d'**abonder la rubrique 4 d'environ 200 millions d'euros supplémentaires**, sans toutefois modifier les plafonds pluriannuels.

*b) Le financement de la tranche 2010 du plan de relance*

Le Parlement européen, conformément aux recommandations de la COBU, a estimé que **le redéploiement de crédits ne représente pas une solution satisfaisante** pour assurer le financement de la tranche 2010 du plan de relance, qui s'élève à **2,4 milliards d'euros**<sup>2</sup>. Il a souhaité qu'en plus des 420 millions d'euros issus des marges sous plafond de la rubrique 2 « Ressources naturelles », **1,98 milliard d'euros** supplémentaires soient ainsi ouverts dès le budget initial pour 2010.

Lors de la réunion de concertation du 18 novembre 2009, **un compromis a été trouvé**. Le **Conseil** ne s'est pas rangé aux propositions du Parlement européen et les plafonds pluriannuels n'ont donc pas été rehaussés à hauteur des 2,4 milliards d'euros à dégager.

Au terme de l'arbitrage rendu par les institutions communautaires, l'enveloppe devrait être **financée par un relèvement en 2010 de la marge sous plafond de la rubrique 1a « compétitivité » à hauteur de 1,8 milliard d'euros**, accompagné d'une **réduction à due concurrence**, sur les exercices

---

<sup>1</sup> La Commission européenne a ainsi présenté, le 2 septembre 2009, une lettre rectificative qui vise le financement d'actions concernant : l'aide aux territoires palestiniens, l'accompagnement du secteur de la banane dans le contexte des accords avec les pays ACP, le soutien des pays en développement dans leur lutte contre le changement climatique, la couverture de besoins additionnels pour le Kosovo, Cuba, la Géorgie, le soutien au processus de réunification à Chypre, l'Afghanistan, et, enfin, le Pakistan.

<sup>2</sup> L'enveloppe de 5 milliards d'euros, au titre des années 2009 et 2010, est consacrée, pour 80 %, à des projets dans le domaine de l'énergie, et pour le reste au développement de l'Internet à haut débit en zone rurale. La tranche 2009 du plan de relance s'élève donc à 2,6 milliards d'euros. Cette enveloppe résulte pour 2 milliards d'euros d'une révision des perspectives financières : le plafond annuel de crédits d'engagement de la rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » a été relevé de 2 milliards d'euros, tandis que le plafond de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » est réduit du même montant. Les 600 millions d'euros restants, destinés au développement de l'Internet haut débit en zone rurale, proviennent de l'utilisation de la marge sous plafond de la rubrique 2.

2009 et 2010, **des marges sous plafond** de l'ensemble des autres rubriques (à l'exception de la rubrique 4). De plus, la **marge sous plafond de la rubrique 2** devrait être, en 2010, **mobilisée à hauteur de 400 millions d'euros. 120 millions d'euros** sont également attendus du **débloccage de l'instrument de flexibilité**. Enfin, le reste des sommes à dégager pour le plan de relance 2010, soit **80 millions d'euros**, doit provenir de **redéploiements internes au sein de la rubrique 1a**.

Si cet accord informel n'est pas confirmé lors de l'examen en seconde lecture du projet de budget 2010 par les deux branches de l'autorité budgétaire, les **modalités précises du financement de la tranche 2010 du plan de relance resteront à définir au cours de la procédure budgétaire de l'année prochaine**.

*c) L'agriculture et la crise laitière*

Le Parlement européen a suivi l'avis de la COBU s'agissant de la **création d'un « fonds laitier », doté de 300 millions d'euros**. Ce fonds doit permettre de répondre à la situation de crise de la filière et, de manière plus profonde, faciliter la préparation et l'accompagnement de la suppression des quotas sur la production de lait à l'horizon 2015. Le Conseil et la Commission ont confirmé le montant de cette dotation lors de la réunion de concertation du 18 novembre 2009.

Par ailleurs, le Parlement européen a voté des **crédits supplémentaires en faveur de la filière laitière**. Ces crédits s'élèvent ainsi à 631 millions d'euros, soit une hausse de 60 % par rapport aux 400 millions d'euros déjà prévus par le projet de budget du Conseil.

Il faut noter qu'en amont de l'examen en seconde lecture par le Conseil, la Commission a présenté, le 27 octobre 2009, une **seconde lettre rectificative visant à actualiser le projet de budget communautaire en fonction des dernières prévisions d'évolution des marchés agricoles**. La marge sous plafond de la rubrique 2 « ressources naturelles » devrait être réduite de **685 millions d'euros en crédits d'engagement et de 264 millions d'euros en CP**.

Si les deux branches de l'autorité budgétaire confirment les propositions de la Commission, **ces réductions des marges sous plafond devraient se traduire par des ouvertures de crédits supplémentaires en 2010 au profit du secteur agricole**.

### **C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020**

#### **1. La clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013**

##### *a) Les propositions de la Commission*

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 invitaient la Commission à « *entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la politique agricole commune, ainsi que les ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009* ». L'adoption de cette clause de **réexamen à mi-parcours des perspectives financières** a été l'une des conditions de l'accord global obtenu au Conseil européen sur les perspectives financières 2007-2013. Votre rapporteur spécial observe que cette demande a d'ailleurs été reprise dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013.

Cette clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013 doit notamment permettre de nourrir les **travaux préparatoires aux prochaines perspectives financières 2014-2020**.

En vue de produire son rapport sur l'avenir du budget de l'UE, la Commission a lancé, en septembre 2007, une consultation à destination de l'ensemble des Etats membres, mais aussi de la société civile, des experts et des universitaires. La conférence de restitution des résultats de cette consultation, organisée le 12 novembre 2008, a permis de dégager **trois grandes priorités pour le futur budget de l'UE** :

- un **recentrage des politiques communautaires** autour de la lutte contre le changement climatique, la compétitivité de l'UE dans une économie globale et la sécurité énergétique ;

- la mise en œuvre du **principe de subsidiarité**, dans la mesure où la valeur ajoutée de l'action communautaire devrait être le principal critère justifiant le choix de dépenses au niveau de l'UE ;

- une **réforme du système des ressources propres** axée sur l'abandon de la ressource TVA et des multiples corrections appliquées aux Etats membres, toutes deux sources d'opacité et de complexité.

##### *b) La position du Parlement européen*

Pour sa part, le Parlement européen a adopté, le 24 mars 2009, un **rapport sur la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières**.

Dans ce rapport, il donne la priorité au financement de nouveaux défis tels que le changement climatique et les politiques nouvelles prévues par le traité de Lisbonne.

Il recommande par ailleurs de **prolonger l'actuel cadre financier 2007-2013 de plusieurs années**, jusqu'en 2015 ou 2016 par exemple. Les parlementaires européens estiment qu'un tel aménagement est de nature à permettre au Parlement européen élu en 2014 de préparer les prochaines perspectives financières, qui pourraient donc s'ouvrir en 2016 ou 2017.

Ce délai pourrait également offrir un **contexte favorable à la réflexion sur la refonte globale du budget communautaire**. Le Parlement européen a d'ailleurs préconisé de réformer à la fois le volet dépenses et le volet ressources de celui-ci. A cet égard, votre rapporteur spécial indique qu'il partage l'ensemble des préoccupations du Parlement européen, en particulier de sa commission des budgets.

*c) La contribution française au débat*

Dans sa contribution à la consultation publique « Réformer le budget, Changer l'Europe » organisée par la Commission, le Gouvernement a mis l'accent sur les nombreux défis auxquels l'UE doit répondre, parmi lesquels la **compétitivité**, le **développement durable** et les **enjeux énergétiques**. Ces derniers sont de deux ordres : la sécurisation des approvisionnements en énergie, d'une part, et la limitation des émissions de CO<sub>2</sub>, d'autre part ;

La contribution française propose également des pistes de travail sur la réforme du budget communautaire : la **fin des rabais et corrections** de manière à prendre en compte la capacité contributive réelle des Etats membres, ou, encore, la généralisation des procédures d'évaluation. Elle demande que la mise en œuvre du **principe de subsidiarité** conduise à rechercher la plus grande valeur ajoutée possible de l'action de l'UE. Cette valeur ajoutée communautaire peut être appréciée **au regard de critères économiques** (effet de levier, économies d'échelle, diffusion de meilleures pratiques ou limitation des distorsions sur le marché intérieur par exemple) et de critères d'exécution de la dépense budgétaire. Sur ce dernier point, il s'agit de s'assurer que **les fonds sont correctement dépensés**, qu'il existe une **capacité de contrôle** de l'utilisation de ces fonds, qu'il n'y a **pas de « saupoudrage »** des crédits, et, enfin, que **l'obligation de cofinancement**, quand elle existe, **n'induit pas une pression à la hausse** des dépenses publiques.

En outre, votre rapporteur spécial se félicite du fait que la contribution française développe l'idée d'**une vision agrégée des finances publiques en Europe**. En réunissant, au sein d'un même ensemble, les dépenses réalisées au niveau communautaire, national et local pour une même politique donnée, des comparaisons pertinentes pourront être faites avec nos principaux partenaires économiques (Etats-Unis, Chine, Japon...), par exemple en matière de recherche, d'aide à l'agriculture ou encore de politique régionale.

## 2. Les principaux enjeux de la future programmation

### *a) La question des politiques agricoles*

La forme actuelle de la PAC est remise en question en raison de son **coût** et de son **faible impact sur la croissance économique** de l'UE. Les **règles du commerce international** réduisent également sa légitimité, voire pourraient la condamner à plus ou moins brève échéance.

L'adoption du **bilan de santé de la PAC** par le Conseil, le 20 novembre 2008, témoigne d'une inflexion de l'UE vers une forme de re-nationalisation des politiques agricoles. Ce bilan de santé a ainsi pour ambition de moderniser, simplifier et rationaliser la PAC<sup>1</sup>, en laissant une marge de manœuvre plus grande aux États membres. L'objectif est de **permettre à l'agriculture européenne de s'adapter aux nouveaux défis agroalimentaires et environnementaux**, y compris le changement climatique. En France, la mise en œuvre du bilan de santé de la PAC permet ainsi, en 2009, de **prélever 767 millions d'euros sur les aides à découpler**, de manière à les **transférer au profit de secteurs jugés prioritaires au niveau national**, sous la forme d'aides aux grandes cultures, de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, de la prime à l'abattage, ou de la prime à la brebis.

La **volatilité croissante** sur les marchés agricoles mondiaux, l'**instabilité des prix** des matières premières et la survenue de **crises récurrentes** sont autant d'éléments qui démontrent **l'urgence d'une adaptation des politiques agricoles à ces nouveaux enjeux**. Dans un tel contexte, le recours à des **fonds stratégiques**, à l'image du projet adopté par le Parlement européen pour la filière laitière, et à des **instruments d'assurance adaptés** permettant de faire face à la multiplication des aléas, sont des voies qu'il conviendra nécessairement d'emprunter. Votre rapporteur spécial plaide donc pour la **survie de la PAC** mais également **pour sa refondation**.

### *b) Le retour de la stratégie de Lisbonne ?*

L'objectif de la stratégie de Lisbonne, décidée au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, était de faire de l'UE **l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010**, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.

L'échec patent de cette stratégie au cours de la décennie écoulée ne doit pas conduire à abandonner l'ambition qu'elle assignait aux États membres en matière de **compétitivité**. L'UE est en effet, aujourd'hui plus que jamais,

---

<sup>1</sup> Les mesures consistent par exemple à supprimer les jachères obligatoires et les quotas laitiers d'ici 2015 ; à conditionner les aides au respect de normes dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la qualité des aliments ; à poursuivre le découplage des aides, à l'exception des primes à la vache allaitante ; ou, encore, à financer spécifiquement les agriculteurs des douze nouveaux États membres de l'UE.

en mesure d'apporter une valeur ajoutée forte dans plusieurs domaines stratégiques : **l'économie de l'innovation**, la **recherche**, la **formation** scolaire, universitaire et professionnelle, la **politique spatiale** etc. De même, le développement des réseaux transeuropéens (RTE) représente une opportunité pour relever le défi de la compétitivité.

*c) La réforme des ressources propres*

Le mode de financement de l'UE sera au centre des futures discussions lors des négociations pour les futures perspectives financières 2014-2020. La **structure des recettes du budget communautaire** fait en effet l'objet de nombreuses critiques. **Loin de l'esprit des traités fondateurs** qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le système actuel des ressources propres est, de plus, **dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections**.

Aujourd'hui **la France et le Danemark sont les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique**. Le principe de la correction britannique a, en pratique, rendu possible pour tout État membre supportant une contribution nette excessive au regard de sa richesse relative de bénéficier d'un avantage similaire.

L'abandon des différentes corrections facilitera la **mise à plat du système des recettes** mais aussi **de la structure des dépenses** du budget communautaire, dans la mesure où les deux aspects sont interdépendants dans les questions de solde net.

Votre rapporteur spécial rappelle que ces enjeux de structure devront s'accompagner d'une **réflexion sur le volume du budget communautaire**. Celui-ci est du **même ordre de grandeur que le déficit public national français**<sup>1</sup>, ce qui témoigne de l'ampleur de celui-ci mais surtout de la modestie du budget de l'UE.

Par ailleurs, il invite à un **examen méticuleux des politiques communautaires**, permettant par exemple de mettre en lumière des dépenses peu efficaces. En 2008 et 2009, votre rapporteur spécial a ainsi conduit un travail sur le thème des agences européennes. Ce contrôle a fait l'objet, le mercredi 7 octobre 2009, d'une communication devant votre commission des finances ainsi que la commission des affaires européennes<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial a noté que le Conseil ECOFIN du 10 juillet 2009 a examiné le projet de budget 2010 **en rejetant le principe de toute création nouvelle d'emplois dans les agences**, à l'exception des nouvelles structures créées en 2010 et de Frontex. Il s'est également félicité de l'adoption à cette occasion d'une **déclaration sur la politique immobilière**

---

<sup>1</sup> Estimé en 2009 par le Gouvernement à 8,2 % du PIB, lui-même évalué à 1.932 milliards d'euros, le déficit public devrait représenter environ 160 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information n°17, intitulé « Où vont les agences européennes ? », fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires européennes (2009-2010).

**des institutions et des agences.** La proposition de résolution dont votre rapporteur spécial est à l'origine<sup>1</sup> cherche à aller encore plus loin. Les principes suivants pourraient ainsi **encadrer la création, le pilotage et le suivi** des agences européennes :

- la définition de **lignes directrices** sur le recours à ce type d'organe ;
- l'établissement de **critères objectifs** et préalablement définis pour déterminer **le choix de leurs sièges** ;
- l'application des **principes de discipline budgétaire et de bonne gestion financière** ;
- la prise en compte des **résultats de l'exécution** lors de la procédure budgétaire de l'exercice suivant afin d'**adapter, éventuellement en les réduisant, les moyens budgétaires et en personnel** ;
- la **mutualisation des moyens** alloués aux agences ;
- la signature de **contrats d'objectifs et de moyens** assortis d'**indicateurs de performance** ;
- la formulation de **plans d'action visant à donner une suite aux conclusions des évaluations** ;
- une plus grande **implication des États membres** dans le fonctionnement et le contrôle des agences ;
- un examen systématique de la **plus-value de leurs missions** par rapport à l'action des États membres, **au regard du principe de subsidiarité**, lors de l'évaluation « horizontale » entreprise par la Commission ;
- une vérification lors de ces travaux d'évaluation des éventuels **recoupements de compétences** entre agences, dans la perspective d'un **rapprochement**, voire d'une **fusion** de certaines d'entre elles.

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 23 (2009-2010).

## II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE

### A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES

La participation française au budget communautaire prend la forme d'un prélèvement annuel sur les recettes de l'Etat autorisé en loi de finances (PSR-UE). Ce prélèvement est estimé à **18,15 milliards d'euros en 2009**.

A l'instar des ressources du budget communautaire elles-mêmes, la contribution française a connu des évolutions significatives affectant son **montant** et sa **structure**.

#### 1. Une tendance de long terme à l'augmentation

*a) Une contribution multipliée par quatre en valeur entre 1982 et 2010*

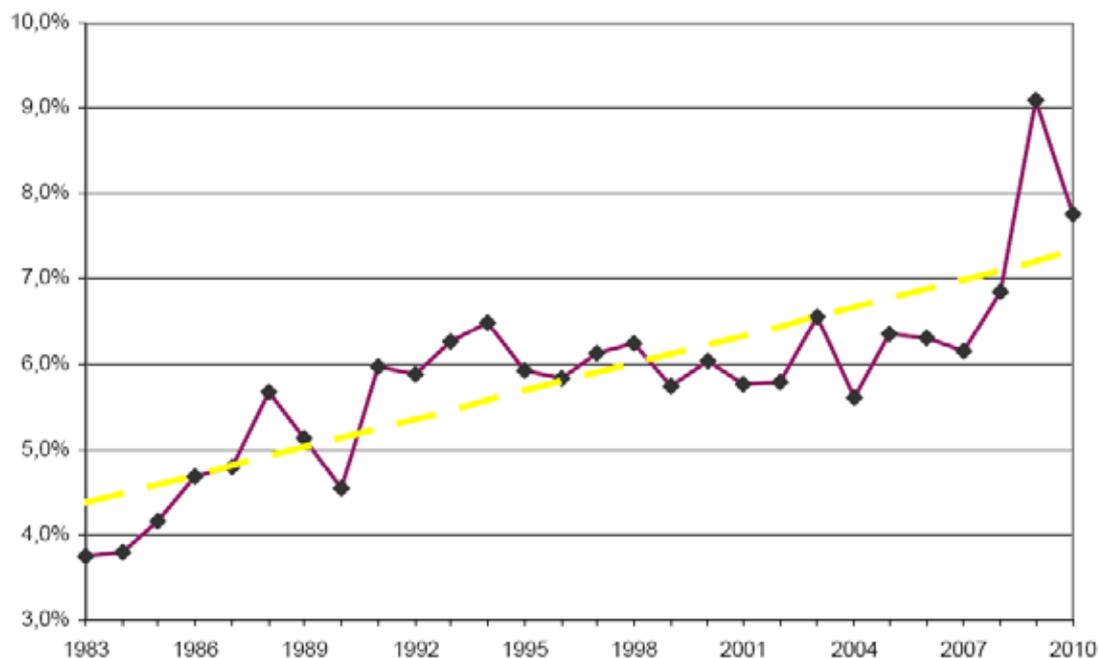
Entre 1982 et 2010, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de quatre, passant de 4,1 à 18,15 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu trois phases principales :

1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 % à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

2) de 1994 à 2007, la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par les Etats fortement contributeurs nets au budget communautaire a abouti à la **stabilisation** du PSR-UE entre 5,5 % et 6,6 % des recettes fiscales nettes (6,6 % en 2003) ;

3) depuis 2007, on constate à nouveau une hausse marquée, surtout pour l'année 2009, puisque la contribution française représente cette année plus de 9 % des recettes fiscales nettes.

### Evolution de la part du PSR-UE dans les recettes fiscales nationales



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

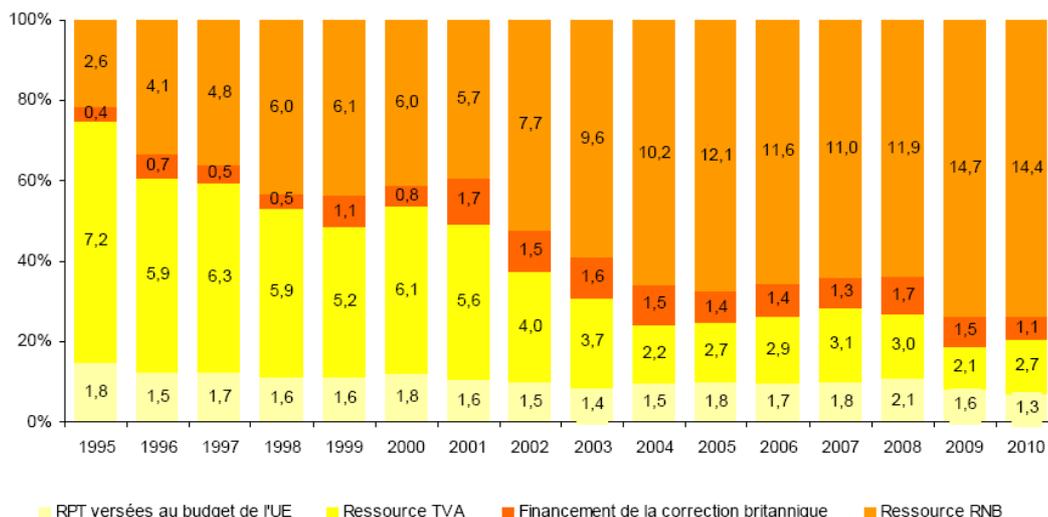
#### b) D'importantes évolutions de structure

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut des États** parmi les différentes ressources du budget communautaire (ressource RNB). Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont en effet contribué à modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources et, en 2010, **plus de 75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB<sup>1</sup>**.

**La même évolution est constatée pour la composition du prélèvement sur recettes français.** Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2010, avec 14,36 milliards d'euros et 74 % du total, contre 3,8 milliards d'euros pour la ressource TVA (moins de 20 % du total).

<sup>1</sup> Cette tendance résulte notamment de la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, de la réduction de son taux d'appel et du démantèlement des barrières douanières. La ressource RNB devrait désormais se stabiliser autour de ce niveau de 75 %.

### Composition du PSR-UE depuis 1995



N.B : les ressources propres traditionnelles (RPT) sont composées des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sur le sucre.

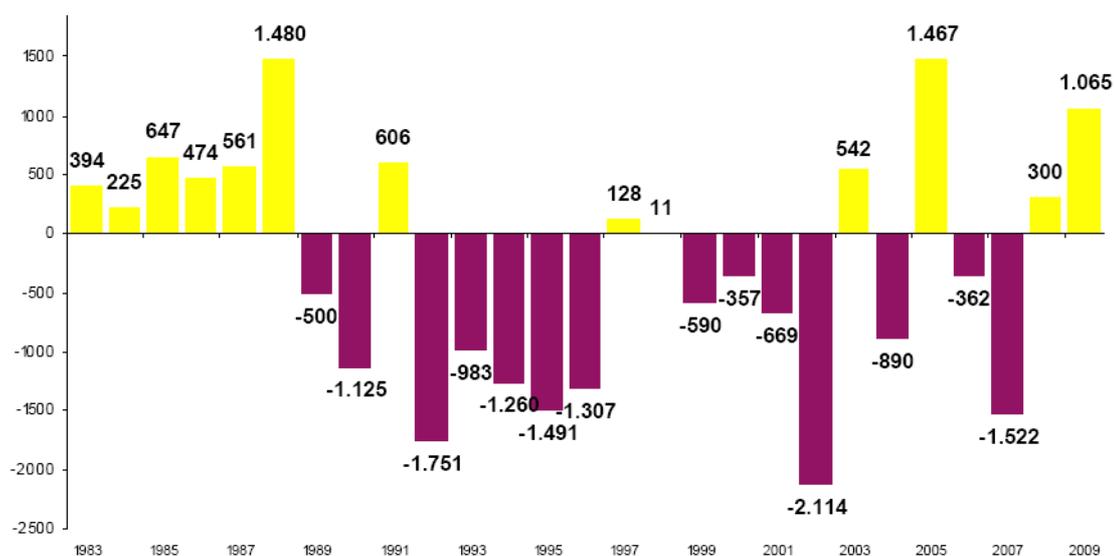
Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

### c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution

Des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, sont constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE :

### Écarts entre la prévision et l'exécution du PSR-UE depuis 1983

(en millions d'euros)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Votre rapporteur spécial observe que ces écarts considérables posent un véritable **problème au regard de la sincérité du PSR-UE** voté chaque année. Il juge **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant.**

L'estimation de la participation française au budget communautaire repose en effet sur un faisceau d'hypothèses qui rendent son **anticipation complexe**. Les principaux facteurs d'incertitude résident dans l'évolution des volets dépenses et recettes du budget communautaire, qui ont un impact direct sur les contributions des Etats membres :

- l'évaluation du PSR-UE suppose tout d'abord d'anticiper les dépenses qui seront **effectivement budgétées** pour l'année suivante<sup>1</sup>, le niveau effectif **d'exécution** des crédits votés et le niveau de consommation des **réserves**<sup>2</sup> ;

- la prévision en **recettes** varie, quant à elle, en fonction des **assiettes** des ressources TVA et RNB, du niveau de **recouvrement** des ressources propres traditionnelles, du **solde prévisible** de l'exercice en cours et du montant de la **correction britannique** (cf. *infra*).

Le tableau suivant permet de détailler l'origine des écarts constatés en exécution.

---

<sup>1</sup> Sans préjudice de l'impact d'éventuels budgets rectificatifs.

<sup>2</sup> Réserve pour aide d'urgence et Fonds de solidarité de l'Union européenne notamment.

**Prévision et exécution du prélèvement sur recettes de 2007 à 2009**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18.697</b>	<b>18.400</b>	<b>18.900</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>-1.382</b>	<b>364</b>	<b>1.816</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-53	-15	1.746
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-102	-25	-71
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	0	-15	0
- du solde de l'exercice précédent	62	-27	390
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-26	-140	101
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-109	160	355
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	122	32	971
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	-447	245	1.109
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	293	321	34
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	-1.174	-187	-1.081
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>144</b>	<b>-123</b>	<b>-702</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	19	-185	0
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	42	37	-556
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	83	25	-146
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>-213</b>	<b>-149</b>	<b>-301</b>
<b>Variation de la participation à la correction britannique</b>	<b>-71</b>	<b>222</b>	<b>-32</b>
<b>Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>
<b>Variation liée à l'effet rétroactif de la DRP</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>284</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>-1.522</b>	<b>314</b>	<b>1.065</b>
<b>Exécution</b>	<b>17.175</b>	<b>18.714</b>	<b>19.965</b>

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

En **2007**, le prélèvement inscrit en loi de finances initiale a été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002. Les principaux facteurs en sont :

1) la prise en compte, en 2007, d'un budget rectificatif pour 2006 tirant les conséquences de la **sous-consommation massive** des crédits du budget 2006. L'impact négatif sur la contribution française s'établit à 1.174 millions d'euros ;

2) une révision à la baisse de la prévision de quote-part française dans la base **RNB**, due à un **moindre dynamisme de notre économie nationale** (impact négatif de 447 millions d'euros)<sup>1</sup>.

En **2008**, apparaît au contraire une **légère sous-estimation** du PSR-UE, à hauteur de **314 millions d'euros**. Cet écart s'explique par les caractéristiques du volet recettes du budget communautaire : 1.529 millions d'euros **d'excédent budgétaire** ont été reportés de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros et 5.976 millions d'euros ont été rétrocédés aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France<sup>2</sup>.

Pour l'année **2009**, la **sous-estimation** du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de **plus d'un milliard d'euros**.

Le phénomène de « **sur-contribution** » française s'explique notamment par l'**augmentation du taux d'appel de la ressource RNB** et par **les révisions d'assiettes auxquelles procède la Commission** chaque année<sup>3</sup> : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres Etats membres, la France voit, en effet, le calcul de sa ressource RNB revu nettement à la hausse ; or cette ressource représente l'essentiel de la contribution française.

Il convient également de noter l'**effet de la décision ressources propres** (DRP) du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009. Votre rapporteur spécial consacre un paragraphe spécifique à la question de l'impact de la DRP sur le PSR-UE et sur le solde net français, à la fin de la seconde partie du présent rapport.

## **2. Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,15 milliards d'euros en 2010**

### *a) L'application de nouvelles règles comptables*

Suite aux **recommandations de la Cour des Comptes**<sup>4</sup>, la loi de finances pour 2010 prévoit une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes**. Elle consiste à **exclure les ressources propres**

---

<sup>1</sup> En sens inverse, la révision de la prévision de solde de ressource RNB sur exercice antérieurs et de ressource TVA ont majoré notre contribution respectivement de 293 millions d'euros et 83 millions d'euros.

<sup>2</sup> Ces évolutions sont « contrebalancées » par une augmentation de la quote-part de la France dans l'assiette TVA et dans la base PNB (respectivement + 37 millions d'euros et + 245 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et par une révision à la hausse de la contribution française à la correction britannique (+ 222 millions d'euros). Le montant des ressources propres traditionnelles enregistre une baisse de 149 millions d'euros.

<sup>3</sup> Sur la base des conclusions de mai 2009 du comité consultatif des ressources propres sur les assiettes TVA et RNB.

<sup>4</sup> Cf. le rapport de la Cour, rendu public en juin 2009, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, pp.91 et 92.

**traditionnelles**<sup>1</sup> de manière à pouvoir traitées celles-ci en compte de trésorerie. Votre rapporteur spécial convient que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement.

Le nouveau mode de calcul du PSR-UE réduit, en apparence seulement, son montant en 2010. Cette **baisse**, de 747 millions d'euros par rapport à la prévision 2009 et de plus d'1,8 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2009, **ne résulte que des règles comptables utilisées par le présent projet de loi de finances**. A périmètre constant, ce prélèvement s'élève en effet à 19,5 milliards d'euros, soit une **augmentation en 2010 de 600 millions d'euros par rapport au PSR-UE prévu initialement en 2009**. Il faut toutefois souligner que la baisse est effective si l'on se reporte à l'exécution 2009. Celle-ci est, en effet, supérieure de **465 millions d'euros à la prévision 2010**.

**L'ancien et le nouveau périmètre du prélèvement sur recettes**

(en millions d'euros)

	<b>2009 (Prévision)</b>	<b>2009 (Exécution)</b>	<b>2010 (Prévision)</b>
<b>Prélèvement selon le périmètre 2009</b>	<b>18 900</b>	<b>19 965</b>	<b>19 500</b>
<b>Droits de douanes et cotisations sucres</b>	<b>- 1 943</b>	<b>- 1 641</b>	<b>- 1 347</b>
<b>Prélèvement selon le périmètre 2010</b>	<b>16 957</b>	<b>18 324</b>	<b>18 153</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

*b) Les déterminants de la prévision pour 2010*

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2010 évalue le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes à **18,15 milliards d'euros, soit un PSR-UE 2010 moins important que celui exécuté en 2009**, même selon le périmètre 2010 (baisse de 171 millions d'euros). Cette prévision repose sur les hypothèses de la Commission européenne, issues de l'avant-projet de budget pour 2010, tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes.

En dépenses, le calcul a ainsi été établi en fonction d'un montant de 122,3 milliards d'euros de CP<sup>2</sup>. Le PSR-UE résulte également de l'anticipation d'un **moindre appel de fonds des Etats membres** en janvier 2010, du fait

<sup>1</sup> La Cour souligne notamment que « la partie recettes du budget de l'Etat n'a pas vocation à recevoir des ressources qui, à aucun moment depuis leur fait générateur, ne lui appartiennent ». Comme le souligne l'exposé des motifs du présent article, il s'agit d'uniformiser le traitement comptable des droits d'importation et des cotisations sur le sucre. Ces ressources sont comptabilisées en compte de tiers en comptabilité générale et ne sont pas considérées comme des dépenses par la comptabilité nationale.

<sup>2</sup> Pour mémoire, le projet de budget communautaire pour 2009 reposait sur une estimation de 116 milliards d'euros de CP.

d'annulations de crédits en fin d'année 2009, et d'un report de l'excédent budgétaire de 2009 sur 2010. S'agissant des recettes, la contribution française profite de **l'absence d'effet rétroactif de la DRP en 2010** et, surtout, de la **révision à la baisse de la part de la France dans le RNB 2010 de l'UE par rapport à 2009**, malgré le contexte d'évolution à la hausse du budget communautaire.

#### Décomposition de la contribution française en 2010 (périmètre 2009)

Ressource	Montant en milliards d'euros
Droits de douane et cotisations sucre	1,3
Ressource TVA	3,8
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1,1</i>
Ressource RNB	14,4
<b>Total</b>	<b>19,5</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au sein du PSR-UE, plus d'un milliard d'euros correspond au **financement de la « correction des déséquilibres budgétaires » dont bénéficie le Royaume-Uni**. Notre pays reste donc le **premier financeur** du « chèque » britannique.

#### Le calcul de la « correction britannique »

Depuis 1984, et en application de l'accord dit de Fontainebleau, le Royaume-Uni profite en effet d'un mécanisme de « correction » dont est susceptible de bénéficier tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité.

Le calcul de la correction britannique repose sur la **différence** constatée entre la part du Royaume-Uni dans les **dépenses réparties** (c'est-à-dire les dépenses engagées par l'Union sur le sol britannique) et sa part dans le total des **paiements** au titre des ressources TVA et RNB. Cette différence, exprimée en pourcentage, est multipliée par le total des dépenses réparties. Le déséquilibre ainsi obtenu est **remboursé à hauteur des deux tiers** au Royaume-Uni.

La charge représentée par la « correction » britannique est répartie entre les autres Etats membres **au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union**. Pays fortement contributeurs nets, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient toutefois, depuis 2000, d'un « **rabais sur le rabais** », et **leur contribution réelle est réduite à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter**. La charge de cette réduction est ensuite répartie entre les autres Etats membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union.

Source : commission des finances

## ***B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE***

**Deuxième contributeur** au budget communautaire et **premier bénéficiaire des dépenses européennes**, la France affiche un **solde net négatif** dont le montant pourrait s'accroître dans les années à venir.

Votre rapporteur spécial souligne que les développements qui suivent reposent principalement sur les **rapports financiers de la Commission pour les années 2007 et 2008**, rendus publics à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée<sup>1</sup>.

Ils présentent l'intérêt de récapituler la répartition des dépenses dans les Etats membres et de mesurer les soldes nets.

### **1. La contribution française et les dépenses communautaires en France**

#### *a) La France parmi les autres contributeurs*

Aux termes de l'avant projet de budget (APB) 2010 de la Commission, **la France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

La part de sa contribution représente **16,7 % du total** (19,5 % pour l'Allemagne) et connaît une croissance régulière depuis 2006<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010 n'utilise que le rapport financier de la Commission pour 2007 en raison de la publication récente du rapport sur l'exercice 2008.

<sup>2</sup> Une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2000 à 2006.

**Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire**

(en pourcentage)

Pays	2003 exécuté	2004 exécuté	2005 exécuté	2006 exécuté	2007 exécuté	2008 modifié	2009 modifié	2010 APB
Allemagne	23	21,3	20,9	20,3	19,7	19,9	18,3	19,5
Autriche	2,3	2,2	2,2	2,2	2	2,1	2,2	2,2
Belgique	4,2	4	4	4	4	4,1	4,4	4,0
Bulgarie					0,3	0,3	0,4	0,3
Chypre		0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Danemark	2,1	2	2	2,1	2,0	2,1	2,3	2,2
Espagne	8,9	8,8	8,7	9,4	8,9	9,3	10,2	9,3
Estonie		0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Finlande	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,6
<b>France</b>	<b>18,1</b>	<b>16,8</b>	<b>16,6</b>	<b>16,3</b>	<b>15,4</b>	<b>16,2</b>	<b>18,2</b>	<b>16,7</b>
Grèce	1,8	1,8	1,8	1,8	2,0	2,0	2,3	2,2
Hongrie		0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
Irlande	1,4	1,3	1,3	1,5	1,4	1,5	1,4	1,3
Italie	14,1	14,5	13,7	13,1	12,8	13,0	14,5	13,3
Lettonie		0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Lituanie		0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
Malte		0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,9	5,5	5,3	5,6	5,7	5,7	3,2	5,0
Pologne		1,4	2,3	2,4	2,6	3,0	3,0	2,6
Portugal	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4
Rép. tchèque		0,6	1	1	1,1	1,2	1,3	1,2
Roumanie					1,0	1,1	1,2	1,2
Royaume-Uni	11,9	12,3	12,1	12,5	12,2	9,9	9,2	10,9
Slovaquie		0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,7
Slovénie		0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Suède	3	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	1,6	2,3

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

*b) Contribution volontaire et contributions « subies »*

Ces chiffrages ne retracent toutefois pas les **contributions « subies »** du budget national au budget communautaire, sous forme de **sanctions et corrections financières** prononcées en conséquence de violations du droit communautaire. Ces contributions « subies », **dont votre commission des finances assure un suivi attentif<sup>1</sup>**, pèsent inutilement sur nos finances publiques.

<sup>1</sup> Voir notamment les rapports d'information faits au nom de la commission des finances par notre collègue Joël Bourdin, à propos des refus d'apurements communautaires (n° 93, 2008-2009) et notre collègue Fabienne Keller, sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement (n° 342, 2005-2006, n° 332, 2006-2007 et n° 402, 2007-2008).

Elles prennent essentiellement les formes suivantes :

1) **refus d'apurement des dépenses de la politique agricole commune** (PAC), qui représentent 116 millions d'euros en moyenne annuelle à la charge du budget national, et qui résultent principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

2) corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007 et 2008), résultant de motifs similaires ;

3) **amendes et astreintes prononcées par la Cour de justice des Communautés européennes** (CJCE) en cas de violation persistante par les Etats membres du droit communautaire. Déjà condamnée à deux reprises, la France a constitué 405 millions d'euros de provisions pour litiges, correspondant à cinq dossiers pour lesquels la probabilité de condamnation de notre pays est jugée supérieure à 50 %. En 2009, la France a été condamnée à 10 millions d'euros d'amende suite à l'affaire « Organismes génétiquement modifiés » (OGM)<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur ces contributions subies, dont **le coût considérable pour les finances publiques est d'autant moins supportable qu'il pourrait être évité**. Un effort particulier du Gouvernement à ce sujet serait donc requis.

*c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires*

Depuis 2006, la France a remplacé l'Espagne au rang de **premier pays bénéficiaire des dépenses du budget communautaire**. 12,7 % des dépenses réparties ont été opérées sur le sol français en 2006, soit 13,5 milliards d'euros. Pour 2007, ces données sont respectivement de 12 % et 13,9 milliards d'euros.

**En 2008**, ces dépenses ont représenté **13,1 %** de l'ensemble des dépenses de l'UE, soit **13,7 milliards d'euros sur un total de 116,55 milliards d'euros**.

Ce statut tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent près de 75 % du total des dépenses réparties.

---

<sup>1</sup> La notification, en 2009, de l'amende à la France par la Commission fait suite à l'arrêt de la CJCE en date du 9 décembre 2008.

**Répartition des dépenses communautaires par Etat membre en 2008**

(en millions d'euros et en pourcentage)

Pays	1a Compétitivité		1b Cohésion		2 Ressources naturelles		3a Liberté, sécurité et justice		3b Citoyenneté		4 L'UE acteur mondial		5 Administration		6 Compensation		Total	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en % du total
<b>Allemagne</b>	1 258,6	11,2	3 082,1	27,5	6 606,4	59,0	28,8	0,3	49,7	0,4	0,0	0,0	168,2	1,5	0,0	0,0	<b>11 193,7</b>	<b>10,7</b>
<b>Autriche</b>	253,1	14,2	231,9	13,0	1 217,8	68,5	19,8	1,1	11,0	0,6	0,0	0,0	43,7	2,5	0,0	0,0	<b>1 777,2</b>	<b>1,7</b>
<b>Belgique</b>	899,4	14,7	397,4	6,5	818,6	13,4	43,1	0,7	68,9	1,1	0,0	0,0	3 880,2	63,5	0,0	0,0	<b>6 107,5</b>	<b>5,8</b>
<b>Bulgarie</b>	47,8	4,9	223,0	23,0	420,1	43,2	1,0	0,1	3,2	0,3	201,4	20,7	11,0	1,1	64,0	6,6	<b>971,4</b>	<b>0,9</b>
<b>Chypre</b>	13,6	10,5	47,3	36,4	54,9	42,2	2,5	1,9	5,4	4,1	0,0	0,0	6,4	4,9	0,0	0,0	<b>130,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Danemark</b>	166,1	10,7	98,0	6,3	1 234,9	79,3	1,3	0,1	9,7	0,6	0,0	0,0	47,2	3,0	0,0	0,0	<b>1 557,2</b>	<b>1,5</b>
<b>Espagne</b>	631,8	5,2	4 246,7	35,1	7 083,3	58,6	33,7	0,3	22,6	0,2	0,0	0,0	75,8	0,6	0,0	0,0	<b>12 093,9</b>	<b>11,5</b>
<b>Estonie</b>	15,7	4,3	237,0	64,4	97,4	26,4	3,3	0,9	4,1	1,1	3,4	0,9	7,4	2,1	0,0	0,0	<b>368,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Finlande</b>	235,1	16,2	213,7	16,2	839,8	63,6	4,9	0,4	6,6	0,5	0,0	0,0	21,1	1,6	0,0	0,0	<b>1 319,7</b>	<b>1,3</b>
<b>France</b>	<b>978,1</b>	<b>7,1</b>	<b>2 312,6</b>	<b>16,9</b>	<b>10 014,2</b>	<b>73,0</b>	<b>27,9</b>	<b>0,2</b>	<b>84,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>304,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>13 721,8</b>	<b>13,1</b>
<b>Grèce</b>	205,7	2,4	4 712,4	55,3	3 444,7	40,5	17,2	0,2	99,5	1,2	0,0	0,0	34,6	0,4	0,0	0,0	<b>8 514,1</b>	<b>8,1</b>
<b>Hongrie</b>	74,9	3,7	1 188,6	59,4	681,1	34,0	11,2	0,6	15,6	0,8	14,7	0,7	16,5	0,8	0,0	0,0	<b>2 002,6</b>	<b>1,9</b>
<b>Irlande</b>	96,1	4,7	213,6	10,4	1 692,1	82,5	0,3	0,0	6,7	0,3	0,0	0,0	42,8	2,1	0,0	0,0	<b>2 051,6</b>	<b>2,0</b>
<b>Italie</b>	835,4	8,1	3 688,7	35,8	5 407,3	52,5	28,9	0,3	93,0	0,9	0,0	0,0	253,1	2,5	0,0	0,0	<b>10 306,5</b>	<b>9,8</b>
<b>Lettonie</b>	16,2	2,7	383,4	62,8	190,2	31,2	3,0	0,5	6,2	1,0	3,6	0,6	7,8	1,3	0,0	0,0	<b>610,5</b>	<b>0,6</b>
<b>Lituanie</b>	180,1	15,9	630,2	55,6	253,0	22,3	15,0	1,3	11,9	1,0	34,6	3,0	9,6	0,8	0,0	0,0	<b>1 134,3</b>	<b>1,1</b>
<b>Luxembourg</b>	116,7	8,3	53,7	3,8	53,0	3,8	1,1	0,1	9,9	0,7	0,0	0,0	1 175,3	83,4	0,0	0,0	<b>1 409,8</b>	<b>1,3</b>
<b>Malte</b>	7,4	8,4	43,9	50,3	11,9	13,6	9,6	11,0	7,0	8,0	0,0	0,0	7,6	8,6	0,0	0,0	<b>87,3</b>	<b>0,1</b>
<b>Pays-Bas</b>	500,5	22,1	670,8	29,6	963,6	42,5	31,3	1,4	17,8	0,8	0,0	0,0	83,0	3,7	0,0	0,0	<b>2 267,1</b>	<b>2,2</b>
<b>Pologne</b>	140,5	1,8	4 608,7	60,3	2 658,0	34,8	49,4	0,6	30,6	0,4	123,9	1,6	28,3	0,4	0,0	0,0	<b>7 639,3</b>	<b>7,3</b>
<b>Portugal</b>	123,4	3,0	2 568,9	62,4	1 373,4	33,4	17,2	0,4	9,0	0,2	0,0	0,0	24,7	0,6	0,0	0,0	<b>4 116,6</b>	<b>3,9</b>
<b>Rép. tchèque</b>	72,7	3,0	1 679,4	68,8	655,1	26,8	3,7	0,2	8,3	0,3	5,9	0,3	16,0	0,7	0,0	0,0	<b>2 441,1</b>	<b>2,3</b>
<b>Roumanie</b>	36,4	1,4	648,5	24,3	1 060,1	39,8	1,7	0,1	14,3	0,5	744,8	28,0	17,8	0,7	142,7	5,4	<b>2 666,4</b>	<b>2,5</b>
<b>Royaume-Uni</b>	1 034,1	14,1	2 100,3	28,7	3 803,9	52,0	9,2	0,1	193,7	2,6	0,0	0,0	168,7	2,3	0,0	0,0	<b>7 309,7</b>	<b>7,0</b>
<b>Slovaquie</b>	43,3	3,5	809,5	65,2	357,0	28,7	2,7	0,2	8,4	0,7	11,5	0,9	9,4	0,8	0,0	0,0	<b>1 241,8</b>	<b>1,2</b>
<b>Slovénie</b>	44,6	9,8	234,6	51,4	143,0	31,3	7,3	1,6	15,1	3,3	3,2	0,7	8,6	1,9	0,0	0,0	<b>456,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Suède</b>	276,0	18,9	153,7	10,5	959,4	65,5	4,5	0,3	47,2	3,2	0,0	0,0	23,2	1,6	0,0	0,0	<b>1 464,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Total</b>	<b>8 303,3</b>		<b>35 478,6</b>		<b>52 094,2</b>		<b>379,6</b>		<b>859,8</b>		<b>1 147,0</b>		<b>6 492,6</b>		<b>206,7</b>		<b>104 962,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Commission européenne, budget de l'UE 2008, rapport financier

**Dépenses communautaires annuelles en France au titre de la programmation 2007-2013 (données 2007)**

(en millions d'euros)

<b>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</b>	<b>719</b>	<b>2. Conservation et gestion des ressources naturelles</b>	<b>10 360</b>
7 <sup>ème</sup> PCRD	481	Dépenses relatives au marché et aides directes	9 241
Démantèlement	1	Marchés agricoles	9 185
RTE	31	Marché de la pêche	7
Galileo	0	Santé des animaux	50
Marco Polo	3	Développement rural	1 052
Education et formation tout au long de la vie	113	Fonds européen pour la pêche	55
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité	8	Gouvernance dans le domaine de la pêche	4
Agenda pour la politique sociale	6	Life +	8
Douane 2013 et Fiscalis 2013	0	<b>3a. Liberté, sécurité, justice</b>	<b>25</b>
Démantèlement nucléaire	0	Solidarité et gestion des flux migratoires	7
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	4	Sécurité et protection des libertés	0
Agences décentralisées	17	Droits fondamentaux et justice	0
Autres actions et programmes	54	Autres actions et programmes	17
<b>1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi</b>	<b>2 449</b>	<b>3b. Citoyenneté</b>	<b>74</b>
Fonds structurels	2 449	Programme de santé publique et protection des consommateurs	5
<i>Dont Objectif convergence</i>	485	Culture 2007-2013	5
<i>Compétitivité régionale et emploi</i>	1 773	Jeunesse en action	15
<i>Coopération territoriale européenne</i>	187	MEDIA 2007	23
<i>Assistance technique</i>	4	L'Europe pour les citoyens	4
Fonds de cohésion	0	Instrument financier pour la protection civile	1
		Actions de communication	16
		Fonds de solidarité de l'UE	5
<b>TOTAL</b>	<b>13 627</b>		
<i>En % du total UE</i>	<i>14%</i>		
Dépenses administratives	271		
<b>TOTAL, dont dépenses administratives</b>	<b>13 897</b>		
<i>En % du total UE</i>	<i>13%</i>		

Source : Commission européenne, budget de l'UE 2007, rapport financier

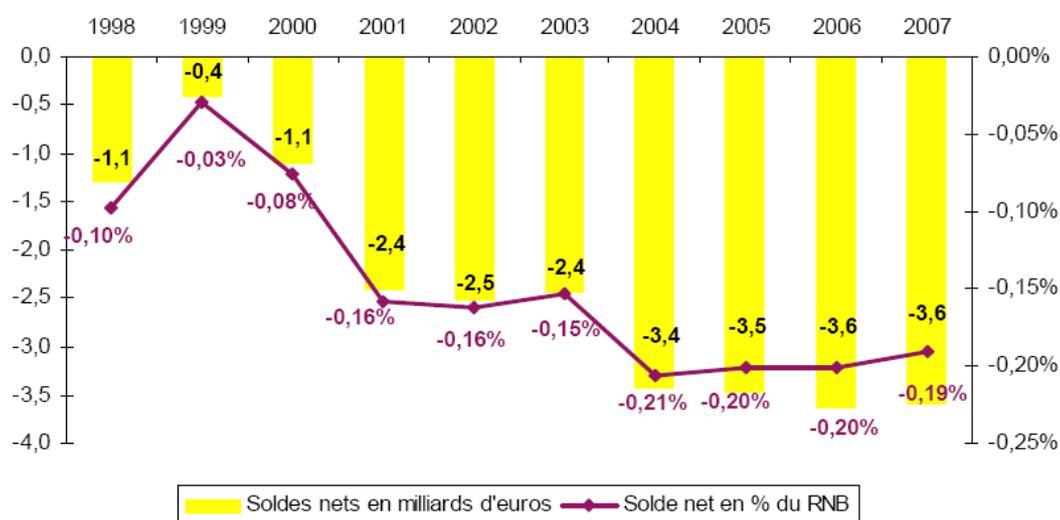
Une brève analyse des « retours » **par rubrique budgétaire** enseigne que l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'Union contribue à éroder légèrement la proportion des dépenses communautaires réparties sur notre territoire :

1) les **dépenses de compétitivité** localisées en France baissent légèrement (10,1 % en 2006 contre 12,4 % en 2004), et notamment s'agissant des réseaux européens de transport et de la recherche ;

2) les **dépenses de cohésion** passent d'une enveloppe globale de 15,7 milliards d'euros sur la période 2000-2006 à un montant de 14,3 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Notre part relative passe ainsi de 6,7 % à 4,12 % des crédits de la politique de cohésion. En 2006 et 2007, la France demeure toutefois le 7<sup>ème</sup> pays bénéficiaire des dépenses de cohésion (2,45 milliards d'euros en 2007, soit 6,6 % du total des actions structurelles) ;

3) les « retours » au titre des **aides directes de la PAC, des dépenses de marché et du développement rural** avoisinent les 19,2 % en 2007 et continuent de faire de la France le **premier bénéficiaire** de cette politique, loin devant l'Allemagne (12,8 %). A compter de 2013, la France pourrait toutefois cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, consécutivement à

la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux Etats membres de l'Union.



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

## 2. Un statut de contributeur net qui se renforce

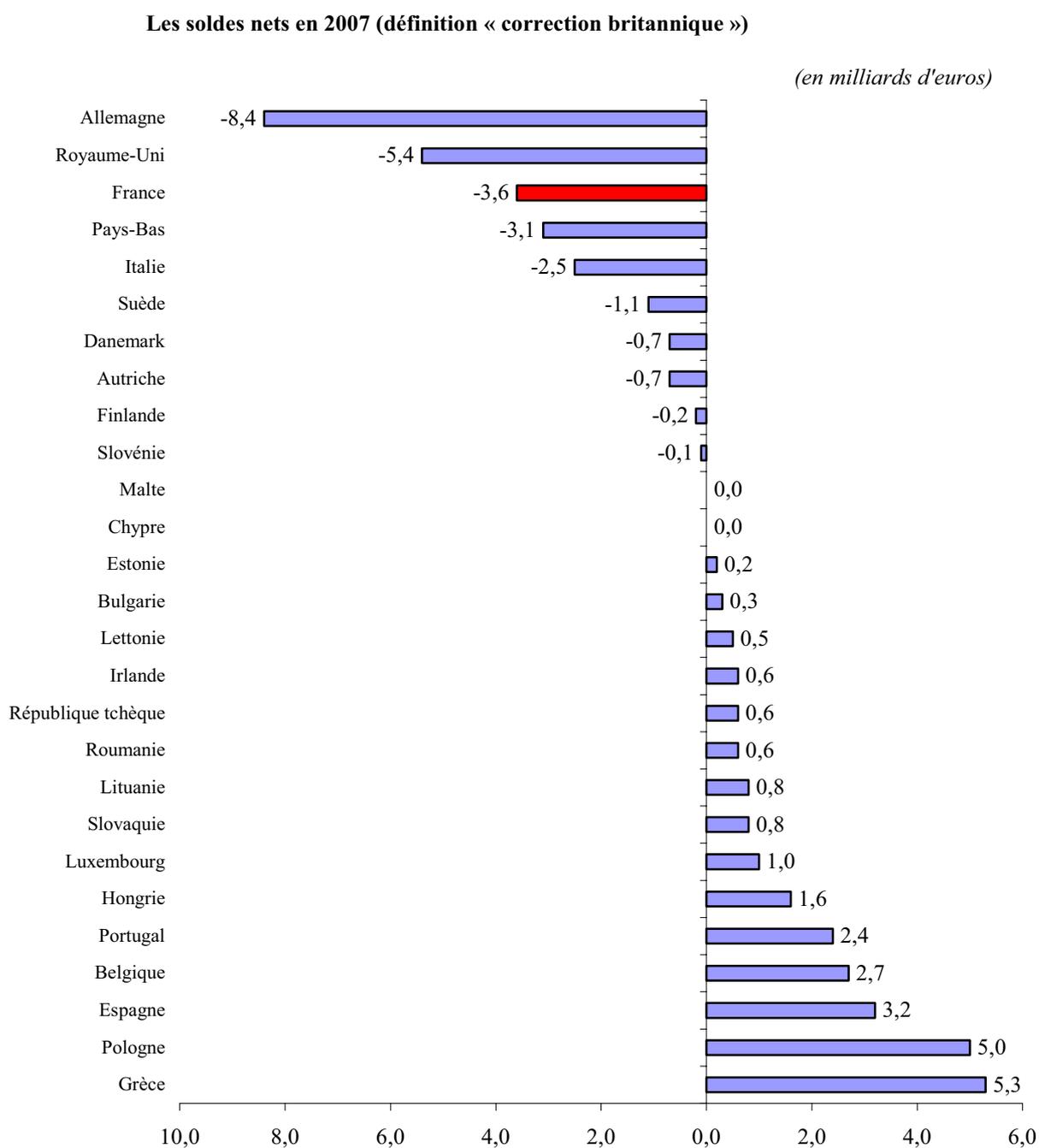
La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol **classe la France parmi les Etats membres « contributeurs nets »**. Ce statut **s'accroît** sous l'effet conjugué du cadrage financier 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la décision « ressources propres » du 7 juin 2007.

### a) Calcul et limites de la notion de solde net

En 2007, la France est le **deuxième** contributeur net en **valeur** au budget communautaire. Elle est, par ailleurs, le **troisième** contributeur net en **volume** et le **huitième** contributeur net en **pourcentage du produit national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**<sup>1</sup>. Les autres

<sup>1</sup> Cette méthode, considérée comme la plus cohérente sur le plan économique et la plus largement utilisée par les Etats membres, consiste à calculer le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont considérées comme des ressources propres de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives. Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties. Selon la méthode dite **comptable**, le solde net est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un Etat membre à l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet Etat membre, y compris les dépenses administratives. Selon la méthode dite « **de la Commission** », le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la détermination du chèque britannique, mais en excluant les dépenses britanniques, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire.

contributeurs nets sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Finlande et la Slovaquie.



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Figurent en revanche parmi les **bénéficiaires nets** les nouveaux pays de l'élargissement, ainsi que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande<sup>1</sup>. Les anciens Etats membres voient globalement leur le solde net se dégrader, à l'image de l'Espagne dont le solde passe de 0,63 % du PNB en 2005 à 0,31 % en 2007. Cette situation s'explique notamment par le fait que des montants significatifs de dépenses communautaires sont désormais destinés aux Etats membres des deux derniers élargissements.

La situation est plus contrastée s'agissant des nouveaux entrants dans l'Union. Si la Lettonie et la Lituanie présentent des soldes nets supérieurs à 2 % de leur PNB, la Roumanie, la République tchèque et Malte ont un solde inférieur à 1 %. La relative faiblesse du solde de ces trois derniers Etats traduit notamment leur **difficulté à absorber les crédits communautaires** dont ils bénéficient depuis leur entrée dans l'Union.

**Sur l'exercice 2008**, la situation de la France se dégrade au regard de son solde net<sup>2</sup> : le montant de celui-ci augmente en effet de près d'un milliard d'euros. Alors qu'il s'élevait à 3,6 milliards d'euros en 2007, **le solde net de la France représente 4,5 milliards d'euros en 2008** d'après la Commission.

Malgré ces évolutions inquiétantes, votre rapporteur spécial souhaite souligner les **limites inhérentes à la notion de solde net, qui ne retrace que très imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques** que les Etats membres retirent de leur adhésion à l'Union européenne.

*b) Les conséquences pour la France de la décision « ressources propres »*

L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mars 2009, de la décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007 a conduit à procéder aux **ajustements de contribution des États membres**, en raison de l'effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2008 des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision. Consécutivement, **la France a versé au budget communautaire plus d'un milliard d'euros supplémentaires** au titre des ajustements liés à ces deux exercices.

Ces ajustements résultent du **financement des taux réduits de TVA** dont bénéficient l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas, ce qui pèse sur la ressource RNB due par la France ; des **rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB**<sup>3</sup> ; et, enfin, du **nouveau taux d'appel de la ressource TVA** qui a conduit à revoir à la hausse les contributions des Etats membres au titre de la ressource RNB.

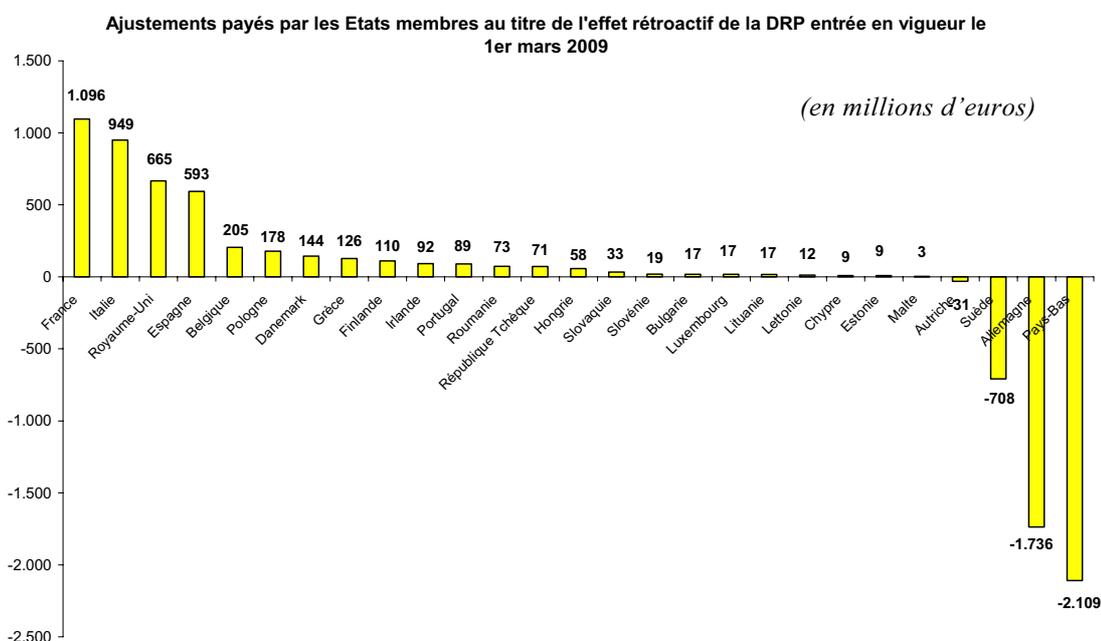
---

<sup>1</sup> S'y ajoutent le Luxembourg et la Belgique si l'on prend en compte les dépenses administratives.

<sup>2</sup> Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2007 de l'UE.

<sup>3</sup> A eux seuls, ces rabais ont un coût direct pour la France estimés à 125 millions d'euros par an (en valeur 2004).

Les ajustements induits par la DRP sont d'une **ampleur très inégale selon les Etats membres, et la France est l'Etat membre le plus impacté** par cet effet rétroactif comme l'indique le graphique suivant.



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2010

Le coût global de la DRP pour la France, sur la période 2007-2013, reste difficile à déterminer. En effet, le **surcoût temporaire** dont votre rapporteur spécial vient de détailler les raisons devrait être bientôt suivi, toutes choses étant égales par ailleurs, d'une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique.**

Au total, compte tenu des retours dont notre pays bénéficiera au titre des différentes politiques communautaires, le solde net français devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne sur l'ensemble de la période<sup>1</sup>. A ce stade, la **combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP confirment l'accentuation, constatée depuis 2000, de notre statut de contributeur net au budget communautaire.**

<sup>1</sup> Ce type de simulation doit être examiné avec prudence. Le montant réel de la contribution acquittée par les Etats membres dépend en effet de facteurs soumis à aléas, tels que le besoin de financement de l'Union européenne, le niveau des ressources propres traditionnelles, l'évolution de l'assiette TVA et RNB des Etats membres et des corrections qui leur sont appliquées au titre des exercices antérieurs.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES BUDGETS DU PARLEMENT EUROPÉEN

Réunie le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, puis de M. Yann Gaillard, vice-président, et de M. Hubert Haenel, président de la commission des affaires européennes, la commission des finances, conjointement avec la commission des affaires européennes, a procédé à l'audition de M. Alain Lamassoure, président de la commission des budgets du Parlement européen.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que cette audition prend place dans le contexte de la préparation de l'examen du budget communautaire pour 2010. Il a ensuite souligné le rôle prépondérant de la commission présidée par M. Alain Lamassoure en ce domaine.

M. Alain Lamassoure a tout d'abord distingué deux types de règles en matière de procédure budgétaire communautaire :

- d'une part, des règles de discipline budgétaire qu'il convient de conserver. Il a ainsi cité l'obligation d'équilibre entre les recettes et les dépenses, l'interdiction du recours à l'endettement et, enfin, l'encadrement du budget annuel par des perspectives pluriannuelles fixant des plafonds par grandes catégories de dépenses ;

- d'autre part, des règles relatives aux recettes, qu'il a estimées plus contestables. Ainsi, sans qu'une décision politique ait été prise en ce sens, le principe de financement par des ressources propres a été progressivement dénaturé : composées initialement de façon prépondérante par des recettes fiscales telles que les droits de douanes et les prélèvements agricoles, les ressources de l'Union européenne (UE) sont aujourd'hui très majoritairement issues de contributions des Etats membres (à hauteur de plus de 80 %). De plus, M. Alain Lamassoure a déploré la dualité entre un vote des recettes communautaires qui continue d'intervenir au niveau de chaque Etat membre et l'autorisation des dépenses qui relève du champ de compétence des institutions communautaires. Sur ce second volet, il a jugé peu pertinente la distinction, appelée à disparaître avec le Traité de Lisbonne, entre les dépenses obligatoires – principalement la politique agricole – et les dépenses non obligatoires : le Parlement européen a le dernier mot en ce qui concerne ces dernières, tandis que ses marges d'action sont réduites s'agissant des premières. Enfin, il a regretté la faiblesse du budget communautaire, qui décroît en valeur relative et ne correspond plus aujourd'hui qu'à 1 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne. Ainsi, tandis que l'aide aux pays en voie de développement, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, nécessiterait plusieurs

milliards d'euros de financements communautaires chaque année, le budget de l'UE ne permet pas une telle prise en charge. Cette fragilité budgétaire contraste avec sa puissance politique et son influence dans le champ de l'édiction de la norme juridique.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite présenté son analyse de l'articulation entre le budget communautaire et les budgets des Etats membres. Il a jugé utile de confier au Parlement européen, en relation avec les parlements nationaux, un rôle spécifique en matière de coordination des politiques budgétaires dans l'Union européenne. Dans le contexte de crise économique actuelle, une grande réactivité des politiques, appelées à définir des plans de relance efficaces, est indispensable. Une discussion devrait s'engager systématiquement entre les différentes autorités budgétaires en vue d'optimiser les effets sur l'ensemble de l'économie européenne des politiques conduites dans chaque pays.

Une telle discussion permettrait un contrôle réciproque sur les conditions du respect de la discipline budgétaire et d'identifier la part prise, dans chaque Etat membre, par les dépenses du budget national contribuant au financement d'objectifs communautaires. Des secteurs tels que la recherche, les politiques d'innovation ou la politique étrangère s'appuient ainsi encore largement sur les budgets nationaux, alors qu'ils correspondent assez souvent à des actions relevant de l'UE. En matière de défense par exemple, cette coordination serait à l'avantage de la France puisque celle-ci lui consacre 2 % de son PIB, soit près du double de la plupart de ses partenaires.

**M. Alain Lamassoure** a proposé, en particulier, qu'un débat portant sur les orientations budgétaires de l'UE, d'une part, et de chacun des Etats membres, d'autre part, soit organisé chaque année, sur la base d'un travail préliminaire qui serait réalisé par la Commission européenne. Ce débat se tiendrait simultanément au sein des commissions des finances de chaque parlement national, en fonction d'hypothèses macroéconomiques homogènes.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné le dialogue déficient entre les parlements nationaux et le Parlement européen, particulièrement en matière de coordination budgétaire. Il a jugé cette situation paradoxale dans la mesure où les politiques conduites par les Etats membres et les politiques communautaires sont souvent imbriquées les unes dans les autres.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite évoqué les deux principaux sujets restant en débat dans les négociations sur le projet de budget communautaire pour 2010.

Le premier concerne le soutien à la production laitière. Multipliés par vingt par rapport à l'année dernière, les crédits communautaires destinés à cette filière seraient portés à 400 millions d'euros en 2010. Cette programmation, prévue dans le projet de budget adopté en juillet 2009 par le Conseil de l'Union européenne, vise le financement d'instruments classiques tels que les aides au stockage ou les restitutions à l'exportation. Le Parlement européen devrait proposer, lors de sa prochaine séance plénière consacrée à l'examen du projet de

budget pour 2010, d'ouvrir 300 millions d'euros de crédits supplémentaires, de manière à créer un Fonds laitier.

Le second sujet de discussion porte sur le financement de la tranche 2010 du plan de relance. Suite aux conclusions du Conseil européen de décembre 2008, ce plan doit permettre d'injecter 200 milliards d'euros dans l'économie. Sur les trente milliards d'euros issus de ressources des institutions de l'Union européenne, seuls cinq milliards d'euros sont financés par le budget communautaire, le reste provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI). Répartie sur deux ans, cette contribution budgétaire a laissé en suspens la question du financement de la tranche 2010, soit 2,4 milliards d'euros.

A propos des perspectives financières de l'UE, **M. Alain Lamassoure** a fait valoir que d'importantes évolutions rendent de plus en plus nécessaire une réforme des ressources communautaires. En effet, les principales dépenses sont consacrées à l'agriculture et aux fonds structurels alors que la priorité donnée à ces deux politiques perd de sa pertinence.

Le soutien apportée par la France à la politique agricole commune (PAC) sera remis en question lorsqu'elle en deviendra contributeur net, ce qui devrait se produire rapidement ; les termes des négociations sur cette politique en seront profondément modifiés. Par ailleurs, les règles du commerce international condamnent, à plus ou moins brève échéance, l'existence de la PAC sous sa forme actuelle. Plus généralement, les marchés agricoles mondiaux sont entrés dans une nouvelle phase, marquée par l'instabilité des prix et par la survenue de crises récurrentes. Ce contexte justifie une PAC refondée, plus adaptée à la libéralisation des échanges mondiaux et utilisant des instruments d'assurance permettant de faire face à la multiplication des aléas.

S'agissant des fonds structurels, leur existence et leur poids financier apparaissent de moins en moins justifiés. **M. Alain Lamassoure** s'est ainsi interrogé sur le sens de la politique régionale aujourd'hui. Créé dans le but d'aider les régions les plus pauvres à rattraper le niveau des autres régions, ce dispositif n'est plus adapté. Il a ainsi donné le cas, en Aquitaine, de 800 projets locaux financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Les neuf milliards d'euros que la France perçoit au titre de la politique régionale gagneraient à être utilisés plus efficacement.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite abordé la question de la réforme des ressources propres de l'UE. Appelant à considérer l'Union européenne comme une collectivité territoriale, il a donné l'exemple des communes dont les recettes reposent sur des taxes à l'assiette déterminée au niveau national mais dont le taux et, le cas échéant, les régimes d'exonération sont fixés par les autorités locales elles-mêmes. Dans la continuité d'un rapport qu'il a réalisé en 2007, il a donc plaidé pour l'affectation d'un impôt ou d'une fraction d'impôt au financement du budget communautaire. Un tel mécanisme conduirait à la diminution progressive, voire à la disparition, des contributions issues des budgets nationaux.

Trois pistes sont envisageables :

- le recours à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), seul impôt dont les bases sont réellement harmonisées entre les Etats membres ; un prélèvement à un taux inférieur à 2 % pourrait venir alimenter le budget communautaire ;

- l'utilisation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui implique préalablement une harmonisation des bases d'imposition. Celle-ci présenterait l'intérêt d'apporter une réponse au problème de la concurrence fiscale entre Etats membres. En effet, la seule liberté laissée aux Etats membres serait alors celle de la fixation du taux, sans possibilité d'action sur l'assiette ;

- les nouvelles recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques. Ces politiques traduisent des priorités récentes, souvent inscrites dans un cadre juridique communautaire, et dévoilent des gisements de ressources financières appelés à se développer. **M. Alain Lamassoure** a rappelé que le système, mis en place à partir de 2013, de mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre devrait engendrer 30 à 60 milliards d'euros de recettes annuelles. Alors que cette nouvelle ressource doit, à ce stade, alimenter exclusivement le budget des Etats membres, une fraction, même modeste, de celle-ci pourrait avantageusement être affectée à l'UE.

Il a enfin proposé des éléments sur le calendrier de la réforme. La réflexion devrait ainsi être entamée dès l'année prochaine, en vue d'un accord politique en 2012, de l'adoption consécutive d'un nouveau traité et d'une entrée en vigueur dès 2014.

Soulignant la grande qualité de l'exposé de M. Alain Lamassoure, **M. Hubert Haenel, président de la commission des affaires européennes**, a attiré l'attention sur l'importance de l'implication personnelle et de la valorisation des compétences lors de la constitution des listes électorales pour les élections européennes.

Précisant que les Etats membres seront plus ou moins sollicités selon le scénario de financement retenu, il s'est ensuite interrogé sur les inégalités qui en résulteraient ; elles seraient, en effet, particulièrement avérées pour les recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques. Il a donné l'exemple de l'Allemagne, fortement productrice de gaz carbonique, et donc potentiellement importante contributrice, ce qui pose la question des nouvelles corrections qu'il conviendrait d'apporter au niveau des Etats membres.

Faisant un parallèle avec la réforme de la taxe professionnelle, **M. Alain Lamassoure** a reconnu que de telles réformes font inévitablement des gagnants et des perdants. Mais il a également remarqué que le système actuel des ressources propres est lui-même injuste : outre la Grande-Bretagne qui profite d'une correction de 4 milliards d'euros sur sa contribution nationale, de nombreux régimes de calcul spécifiques sont appliqués aux autres Etats membres. En vue de limiter les inégalités qui résulteraient d'une réforme des ressources propres de l'UE, il conviendra d'évaluer préalablement, par des simulations, les conséquences pour les Etats membres des différents scénarios.

**M. Pierre Bernard-Reymond** a souhaité savoir si la commission des budgets du Parlement européen est réellement en mesure d'évaluer les politiques budgétaires nationales, d'une part, et d'apprécier l'état de la coordination entre celles-ci et le budget communautaire, d'autre part.

**M. Denis Badré** a approuvé la démarche visant à mieux coordonner le budget de l'Union européenne et ceux des Etats membres. S'appuyant sur l'expérience de deux contrôles budgétaires qu'il a conduits successivement sur la politique de recherche en Europe et les agences européennes, il a relevé que la recherche d'une synergie entre le niveau communautaire et le niveau national fait souvent défaut. Les doublons lui semblent particulièrement problématiques. Il a déploré, à cet égard, la faible application du principe de subsidiarité.

Il s'est également prononcé en faveur d'une meilleure articulation entre la commission du contrôle budgétaire et la commission des budgets au sein du Parlement européen. S'agissant du budget communautaire lui-même, dont il a relevé l'ordre de grandeur équivalent au déficit public de la France, il a souligné l'incohérence entre la dévolution à des autorités différentes de la compétence sur les dépenses et sur les recettes. Cette situation révèle le non respect du principe de consentement à l'impôt dans l'UE.

**M. Denis Badré** a regretté ensuite la focalisation des négociations budgétaires sur la question des contributeurs nets alors que les dépenses communautaires présentent souvent un caractère horizontal marqué, à l'image de celles consacrées à la sécurité, à la liberté de circulation, ou, encore, à la recherche.

Pour ce qui concerne la PAC, il s'est étonné de l'absence de recours à des dispositifs de gestion des crises existants tels que l'instrument de flexibilité ou la réserve négative. De même, face à la crise économique, il s'est interrogé sur l'absence d'utilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation, doté pourtant de 500 millions d'euros. De manière générale, il lui est apparu peu pertinent, dans les cas où plusieurs dispositifs existants restent inutilisés, de créer de nouveaux instruments.

**Mme Bernadette Bourzai** a regretté la tendance baissière des montants alloués au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et au Fonds européen de développement régional (FEDER), ainsi que le fléchage de leurs crédits vers des priorités telles que la compétitivité, la recherche ou la formation. Elle a, en particulier, estimé que l'action communautaire en direction des régions rurales ou, à défaut, de zones plus ciblées caractérisées par des handicaps naturels, devait être renforcée.

**M. Pierre Fauchon** a exprimé ses craintes quant à la capacité d'action de l'UE, en particulier dans un contexte de crise. Il s'est interrogé sur le mode de financement d'actions ne regroupant pas l'ensemble des Etats membres, à l'image de l'espace Schengen, de l'union monétaire, des opérations militaires ou, encore, de certaines coopérations en matière pénale.

**M. Aymeri de Montesquiou** s'est dit favorable à la mise en place d'un véritable « impôt citoyen » à l'échelle de l'Union européenne. Il a ensuite évoqué la possibilité d'une taxation des transactions financières. Enfin, en matière de dépenses communautaires, il a relevé que le recours à la pratique de la subvention reste trop souvent une solution de facilité et qu'il conviendrait plutôt d'assainir le fonctionnement de certains marchés.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a souhaité connaître la destination précise des crédits communautaires consacrés au plan de relance. Il s'est interrogé sur les taux d'intérêt auxquels emprunte la Banque européenne d'investissement (BEI). En outre, il s'est inquiété des conséquences éventuelles, sur l'euro, de la transgression des règles de discipline budgétaire inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance.

**M. Christian Cointat** a regretté la dénaturation progressive du projet communautaire, dans la mesure où chaque Etat membre poursuit son intérêt financier particulier. Il s'est ensuite interrogé sur l'organisation pratique de la coordination budgétaire en Europe, en vue de mettre effectivement en œuvre le principe de subsidiarité et de viser une plus grande efficacité économique.

En prenant l'exemple des fonds structurels, **M. Jean Arthuis, président**, a jugé nécessaire de recentrer l'Union européenne sur des actions qui correspondent réellement à ses compétences. Il a relevé le grand intérêt d'un financement de l'UE par une taxe carbone ou par le marché des droits à polluer : cette recette serait à la fois commune et issue des politiques mises en place au niveau de l'UE. Il s'est demandé, en outre, si un tel projet suscite un consensus assez large au sein du Parlement européen.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Lamassoure** a apporté les précisions suivantes :

- le Parlement européen doit mieux s'organiser de manière à ce que le dialogue avec les parlements nationaux soit harmonieux et constructif. Il doit veiller, par exemple, à une articulation satisfaisante entre sa commission du contrôle budgétaire et sa commission des budgets. L'hypothèse d'un interlocuteur unique en matière budgétaire n'est d'ailleurs pas à écarter ;

- la problématique des agences européennes a été insuffisamment approfondie par la commission des budgets du Parlement européen. Celle-ci tiendra donc le plus grand compte de la réflexion de la commission des finances du Sénat en ce domaine ;

- le fonds européen d'ajustement à la mondialisation a été peu utilisé, à hauteur de 20 % environ. Son existence apparaît peu justifiée, surtout qu'il « double » le Fonds social européen (FSE) ;

- s'agissant du FEDER et du FEADER, il a estimé que, à la lumière du principe de subsidiarité, les politiques régionales ne devraient pas faire l'objet d'un financement communautaire ;

- l'Union européenne n'est pas en décomposition. Elle a notamment démontré sa capacité à faire face à la crise économique, qu'il s'agisse de la monnaie unique ou des initiatives qu'elle a prises, sous l'impulsion de la France, sur les sujets débattus au sein du G20. De même, en matière de lutte contre les changements climatiques, elle joue un rôle moteur dans les négociations internationales, comme on l'a vu lors de la négociation des accords de Kyoto ou pour la préparation du sommet de Copenhague ;

- en ce qui concerne le mode de financement des coopérations entre Etats membres, l'exemple des opérations militaires montre que les charges pèsent inégalement sur les Etats membres, alors qu'il s'agit d'actions d'intérêt commun. Il apparaît donc nécessaire de mieux répartir les coûts, de façon à ce que les Etats ne mettant à disposition ni soldats ni matériel contribuent financièrement de manière plus conséquente ;

- plusieurs éléments rendent peu pertinente la mise en place d'un « impôt citoyen » européen. Tout d'abord, aucun parlement national ne soutient un tel projet. Ensuite, le fait de collecter 1 % du PIB par une taxe communautaire spécifique engendrerait des frais de gestion excessifs au regard du rendement de cet impôt. En ce qui concerne l'assiette des prélèvements, il faut prendre garde à ne pas la limiter aux activités non délocalisables en taxant excessivement les « sédentaires ». Il convient donc de cibler davantage les flux. Il serait ainsi envisageable de soumettre les activités « mobiles » à des droits de péage, en particulier les communications électroniques ;

- les 5 milliards d'euros consacrés au plan de relance par le budget communautaire sont destinés à hauteur de 80 % aux réseaux d'énergie. La part restante vise le développement de l'Internet haut-débit en zone rurale ;

- sans être en mesure de répondre à la question des taux auxquels emprunte la BEI, **M. Alain Lamassoure** a toutefois mis l'accent sur l'apport bénéfique de l'activité de cet organe. Il a souligné, en particulier, sa neutralité sur la dette des Etats ;

- s'agissant des conséquences de la transgression des règles de discipline budgétaire, un retour rapide à l'équilibre dans les Etats membres s'impose. A défaut l'euro risque de s'affaiblir ;

- sauf à se contenter d'une simple résolution sans valeur contraignante, aucune décision concernant la réforme des ressources propres de l'UE ne saurait être prise par le Parlement européen. En effet, celui-ci ne dispose d'aucune compétence propre à ce niveau. **M. Alain Lamassoure** a donc suggéré qu'une autorité budgétaire dont la compétence couvre le champ des recettes prenne, le cas échéant, une initiative en ce sens. La crise politique qui découlerait du refus par un parlement national de voter la contribution d'un Etat membre au budget communautaire pourrait être de nature à engendrer une évolution.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 27 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport spécial de M. Denis Badré, rapporteur spécial, sur le budget des affaires européennes (article 33).**

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que la contribution française au budget communautaire prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Il a regretté que les parlementaires nationaux n'aient à se prononcer que sur les ressources de l'Union européenne (UE) et non sur le volet dépenses.

Il a observé que la procédure d'examen du budget communautaire a pour particularité de s'inscrire dans une programmation pluriannuelle contraignante, dans la mesure où le respect de plafonds s'impose aux budgets adoptés chaque année. L'exercice 2010 se situe ainsi à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013.

Il a ensuite évoqué le calendrier d'examen du budget communautaire pour 2010. La Commission européenne a présenté le 29 avril 2009 l'avant-projet de budget pour 2010. Les deux branches de l'autorité budgétaire, le Conseil de l'UE et le Parlement européen, ont adopté, en première lecture, respectivement le 10 juillet et le 22 octobre 2009, un projet de budget pour 2010. Selon le schéma récurrent de déroulement de la négociation budgétaire communautaire, le Conseil se veut plus restrictif que la Commission, tandis que le Parlement européen porte les crédits à la limite des plafonds fixés par la programmation budgétaire pluriannuelle. Avant l'examen en seconde lecture par le Conseil et le Parlement européen, une réunion de concertation entre ces derniers et la Commission est prévue le 19 novembre 2009, en vue de confronter les positions et de parvenir à un compromis sur le budget qui sera finalement adopté.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a précisé que, en règle générale, l'issue de la négociation conduit au vote d'un budget souvent proche des prévisions initiales de la Commission dans son avant-projet de budget.

Il est revenu sur la réforme récente du système des ressources propres de l'UE. A la suite des conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une nouvelle décision concernant les ressources propres a été prise le 7 juin 2007. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009, elle procède à quelques aménagements dans le financement du budget communautaire. Celui-ci continue néanmoins de reposer sur trois catégories de recettes fiscales, exigibles de plein droit par l'UE :

- les trois ressources propres traditionnelles : les droits de douane (11,7 % des recettes totales), les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre (1 % environ) ;

- la ressource taxe sur la valeur ajoutée (TVA), perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre (11,6 % des recettes totales) ;

- la ressource RNB, créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des autres ressources propres, et obtenue par application au RNB de chaque Etat membre d'un taux fixé annuellement. 75 % des ressources du budget communautaire en sont aujourd'hui issues.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a distingué trois aspects dans la réforme des ressources propres mise en œuvre à partir de 2009 :

- la révision des modalités de calcul de la correction britannique, qui consiste à exclure du total des dépenses réparties aux fins de calcul de ce rabais les dépenses effectuées dans les nouveaux Etats membres ;

- la diminution de 0,50 % à 0,30 % du taux d'appel de TVA pour l'ensemble des Etats membres ;

- la mise en place de nouvelles dispositions dérogatoires en faveur des Etats membres contributeurs nets au budget communautaire, à l'exception de la France et du Danemark. L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficieront ainsi de taux d'appel TVA allégés ou d'une réduction forfaitaire de leurs contributions RNB. Ces aménagements ont plus ou moins servi de monnaie d'échange pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la correction britannique.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a précisé que l'impact de la nouvelle décision ressources propres sur la contribution nette de la France au budget communautaire se produira en deux phases :

- dans un premier temps, elle doit engendrer un surcoût temporaire lié aux nouvelles dispositions dérogatoires. En 2009, ce surcoût est d'environ un milliard d'euros pour la France, qui est l'Etat membre le plus impacté. L'effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2008 du dispositif accentue les conséquences de court terme des nouveaux modes de calcul introduits par cette décision ;

- la baisse du montant du « chèque » britannique devrait ensuite, toutes choses étant égales par ailleurs, conduire à une réduction relative du poids de la contribution française.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, est ensuite revenu sur les principaux enjeux de la négociation budgétaire en cours. L'avant-projet de budget 2010 de la Commission a proposé une augmentation de 1,5 % des crédits d'engagement par rapport à 2009, ce qui les porte à 139 milliards d'euros. L'augmentation la plus significative concerne les crédits d'engagement de la rubrique « Liberté, sécurité et justice », dont la hausse de 13,5 % traduit la priorité donnée à la gestion des flux migratoires et à la lutte contre la criminalité

et le terrorisme. Pour ce qui concerne les crédits de paiement, ils affichent une progression de 5,3 % et s'élèvent à 122 milliards d'euros.

Il a précisé que le projet de budget, adopté à l'unanimité par le Conseil, se veut « réaliste ». Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 613 millions d'euros) et en crédits de paiement (- 1,8 milliard d'euros) résultent de la prise en compte de la sous-exécution passée de certains programmes, ou ont une vocation tactique en vue de la négociation avec le Parlement européen. Comme à l'accoutumée, celui-ci a jugé le projet du Conseil insuffisant, en particulier en ce qui concerne l'effort en faveur de la relance de l'économie. Il a donc voté, le 22 octobre 2009, un budget plus ambitieux, prévoyant l'ouverture de 142 milliards d'euros de crédits d'engagement, soit une hausse d'environ 4 milliards d'euros par rapport au projet du Conseil, et de 127,5 milliards d'euros de crédits de paiement, ce qui représente une augmentation de 7 milliards d'euros.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que trois sujets sont plus spécialement au cœur des négociations :

- la rubrique relative aux actions extérieures de l'UE, que le Parlement européen estime chroniquement sous-dotée ;
- l'agriculture et, plus particulièrement, le soutien à la filière laitière ;
- le financement de la tranche 2010 du plan de relance européen.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a souhaité apporter des précisions sur ce dernier point. L'affichage par le Conseil européen de décembre 2008 d'un plan visant à injecter 200 milliards d'euros dans l'économie européenne correspond en réalité à une sollicitation du budget communautaire à hauteur de seulement 5 milliards d'euros. En effet, sur l'enveloppe de 200 milliards d'euros, 170 milliards correspondent aux plans mis en œuvre par les Etats membres et 30 milliards sont issus de l'UE. Au sein de ces derniers, 25 milliards d'euros proviennent en fait de la Banque européenne d'investissement (BEI). La participation de 5 milliards d'euros du budget communautaire au plan de relance européen est répartie sur les deux exercices 2009 et 2010. Alors que les modalités de financement pour 2009 ont fait l'objet d'un accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen le 2 avril 2009, la tranche 2010, qui s'élève à 2,4 milliards d'euros, n'est toujours pas financée. Le Parlement européen estime, pour sa part, que le redéploiement entre actions ne représente pas une solution satisfaisante et souhaite ouvrir des crédits supplémentaires, ce que refuse le Conseil.

S'agissant de la contribution française, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que le prélèvement sur recettes de 18,15 milliards d'euros prévu pour 2010 est, à hauteur de 74 %, assis sur le RNB, ce qui rend de plus en plus contestable l'appellation de « ressources propres de l'UE ». Il a souligné les écarts considérables existant entre la prévision soumise au vote du Parlement et le

montant réel du prélèvement en exécution : pour 2009, la sous-estimation du prélèvement serait ainsi de plus d'un milliard d'euros. Il a demandé que l'estimation soumise au vote du Parlement soit plus précise et plus fiable.

Il a ensuite détaillé l'évolution à la hausse de la contribution française. Si l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010 évalue le prélèvement sur recettes à 18,15 milliards d'euros, la prévision s'élève en réalité à 19,5 milliards d'euros à périmètre constant. L'utilisation de nouvelles règles comptables a en effet conduit à exclure les ressources propres traditionnelles du montant du prélèvement de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de trésorerie. Or, elles devraient représenter 1,35 milliard d'euros en 2010. La prévision pour 2010, 19,5 milliards d'euros, s'élève donc, au total, à 600 millions d'euros de plus que la contribution de 18,9 milliards d'euros prévue par la loi de finances pour 2009.

Les contributions au budget communautaire subies par la France, sous la forme de sanctions financières prononcées en conséquence de violations du droit communautaire, pèsent inutilement sur les finances publiques nationales. Leur suivi attentif par la commission des finances, s'agissant tout particulièrement des enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement ou des refus d'apurements communautaires sur lesquels ont respectivement travaillé Mme Fabienne Keller et M. Joël Bourdin, doit permettre d'interpeller régulièrement le Gouvernement sur ce point.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a mis en garde contre les conclusions qui pourraient être tirées d'une analyse des soldes nets, retraçant la différence entre les contributions de chaque Etat membre au budget de l'UE et les dépenses communautaires effectuées sur le territoire national. Ces soldes dissimulent les bénéfices importants que les Etats membres retirent de leur appartenance à l'UE en termes de paix, de sécurité, de cohésion, de recherche ou, encore, de formation.

Enfin, il a fait part de ses principales préoccupations concernant le budget communautaire :

- les agences européennes occupent une place de plus en plus grande dans les institutions de l'UE, comme le montre le contrôle qu'il a conduit sur ce thème en 2009. Leur poids dans les finances de l'UE et l'inflation non-maîtrisée de leurs effectifs devraient conduire à un encadrement plus strict ;

- l'agriculture, qui représente une part importante des dépenses de l'UE, fait figure de variable déterminante dans le contexte de la réforme de la politique agricole commune (PAC) ;

- une réforme ambitieuse du budget communautaire apparaît de plus en plus urgente. Le fait que deux autorités distinctes décident des recettes, d'une part, et des dépenses, d'autre part, n'est pas acceptable. Une telle procédure remet en cause le principe du consentement à l'impôt, fondement de la démocratie. En

vue de préparer la réforme dans un délai raisonnable avant les prochaines perspectives financières, il pourrait être opportun de prolonger la programmation actuelle sur une période d'environ trois ans ;

- en dépit de l'échec patent de la stratégie de Lisbonne, les futures priorités budgétaires devront s'inspirer de ses objectifs en matière de compétitivité, de recherche et de formation. La conduite de grands projets, comme Galileo ou les réseaux transeuropéens, doit ainsi être encouragée ;

- le principe de subsidiarité devrait être mis en œuvre de manière systématique. Dans la mesure où il permet de limiter l'action de l'UE à des missions pour lesquelles sa valeur ajoutée est avérée, il présente l'intérêt de rendre les politiques communautaires plus économes.

**M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a conclu en recommandant à la commission d'adopter sans modification l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010.

**M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur le faible montant du budget de l'UE. Il a regretté que le plan de relance européen relève largement d'un habillage, dans la mesure où les crédits issus du budget communautaire ne s'élèvent qu'à 2,5 % des 200 milliards d'euros affichés.

**M. François Trucy** a souligné que la contribution française représente 16,7 % du budget communautaire alors que la part de la France dans les dépenses de l'UE s'élève à 13,1 %. Il s'est ensuite inquiété du fait que les trois-quarts des crédits communautaires dépensés sur le territoire national proviennent de la PAC. Il a enfin souhaité connaître le taux de retour au titre de la PAC pour les autres Etats membres.

**M. Albéric de Montgolfier** s'est interrogé sur les différentes procédures d'infraction au droit communautaire qui font courir à la France le risque d'être condamnée à verser des amendes en 2010.

**Mme Nicole Bricq** a souhaité savoir qui de l'Etat ou des producteurs prendra en charge le remboursement à l'UE des aides versées indûment à la filière fruits et légumes. Elle s'est ensuite opposée à la prorogation des perspectives financières 2007-2013 en vue de faire aboutir un projet de réforme du budget communautaire. Elle a en effet estimé qu'une telle solution conduirait à reporter l'échéance d'une réforme urgente et nécessaire. Enfin, elle s'est interrogée sur la possibilité d'utiliser comme ressources de l'UE les 60 milliards d'euros issus des futures mises aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

En réponse aux différentes questions, **M. Denis Badré, rapporteur spécial**, a indiqué que :

- 75 % des crédits communautaires distribués sur le territoire national concernent l'agriculture mais la part des dépenses agricoles est variable d'un Etat membre à un autre. Le poids précis de la France dans le total des dépenses de l'UE au titre de la PAC n'est pas connu. Il convient surtout d'observer la part croissante des nouveaux Etats membres, en particulier la Pologne, dans la consommation de ces crédits communautaires. A cet égard, le fait que la France devienne contributeur net en matière agricole d'ici à 2013 témoigne de l'urgence d'une refonte de la structure des dépenses de l'UE ;

- les dossiers dans lesquels la France a une forte probabilité d'être condamnée à payer des amendes concernent les organismes génétiquement modifiés (OGM), la PAC, l'eau, le droit de l'environnement et les politiques structurelles ;

- le contexte de la crise laitière invite à faire preuve de prudence s'agissant de la question du remboursement à l'UE des aides indues à la filière fruits et légumes ;

- le risque d'un report de la réforme du budget en cas de prolongation des perspectives financières actuelles au-delà de 2013 est réel. La demande du Parlement européen est légitime mais il convient d'inciter les parties prenantes à ouvrir le plus rapidement possible les discussions. Dans le contexte de la révision à mi-parcours de la programmation 2007-2013, la réflexion doit ainsi être engagée dès 2010.

**La commission des finances a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010 relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.**

\*

\*           \*

**Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé l'adoption sans modification de l'article 33 du projet de loi de finances pour 2010 relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.**