

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteurs spéciaux : MM. Marc MASSION et Jean ARTHUIS

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. UN CADRE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR LA NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	7
A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE	7
B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020	9
1. <i>L'accord en vigueur</i>	<i>9</i>
2. <i>Les nouvelles mesures de flexibilité</i>	<i>14</i>
a) <i>La marge globale pour les paiements.....</i>	<i>14</i>
b) <i>La marge globale en faveur de la croissance et de l'emploi</i>	<i>14</i>
c) <i>Flexibilité pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche.....</i>	<i>14</i>
d) <i>La marge pour imprévus</i>	<i>14</i>
3. <i>Les instruments hors cadre</i>	<i>15</i>
a) <i>Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).....</i>	<i>15</i>
b) <i>Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).....</i>	<i>15</i>
c) <i>La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers (RAU).....</i>	<i>15</i>
d) <i>L'instrument de flexibilité (IF)</i>	<i>15</i>
4. <i>Le maintien hors budget du Fonds européen de développement (FED)</i>	<i>15</i>
C. LE SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES »	16
1. <i>Les principes du système.....</i>	<i>16</i>
2. <i>La décision du 7 juin 2007 entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif.....</i>	<i>17</i>
3. <i>La réforme manquée des ressources propres.....</i>	<i>19</i>
a) <i>Le constat : un système dénaturé par de multiples rabais.....</i>	<i>19</i>
b) <i>Le « paquet ressources propres » de la Commission européenne.....</i>	<i>19</i>
c) <i>Les aménagements prévus après 2014.....</i>	<i>20</i>
II. LA NÉGOCIATION SUR LE BUDGET 2014 DE L'UNION EUROPÉENNE.....	21
A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION, DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPÉEN	22
1. <i>L'avant-projet de budget de la Commission</i>	<i>22</i>
2. <i>Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil</i>	<i>23</i>
3. <i>La position du Parlement européen</i>	<i>24</i>
B. LA NÉGOCIATION LORS DE LA PHASE DE CONCILIATION.....	25
1. <i>Le rôle essentiel dévolu au comité de conciliation.....</i>	<i>25</i>
2. <i>L'issue de la négociation</i>	<i>26</i>
III. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE	27
A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES.....	27
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i>	<i>27</i>
a) <i>Une contribution multipliée par cinq entre 1982 et 2014</i>	<i>27</i>
b) <i>D'importantes évolutions de structure</i>	<i>28</i>
c) <i>L'instabilité des écarts entre prévision et exécution.....</i>	<i>29</i>

2. <i>Le prélèvement sur recettes est évalué à 20,14 milliards d'euros en 2014</i>	33
a) <i>L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010</i>	33
b) <i>Les déterminants de la prévision 2014</i>	34
B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE	35
1. <i>La contribution française et les dépenses communautaires en France</i>	36
a) <i>La France parmi les autres contributeurs</i>	36
b) <i>Contribution volontaire et contributions « subies »</i>	37
c) <i>La France, troisième bénéficiaire des dépenses communautaires</i>	37
2. <i>Un statut de contributeur net qui s'accroît</i>	39
IV. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DE L'UNION EUROPÉENNE (MARC MASSION)	42
A. DES DÉPENSES RETRACÉES DE MANIÈRE INCOMPLÈTE	42
1. <i>Les dépenses administratives au sein de la rubrique 5</i>	42
2. <i>Les dépenses administratives hors rubrique 5</i>	44
B. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME	45
1. <i>Un effort de maîtrise des coûts qui reste à confirmer</i>	45
2. <i>La question du multilinguisme</i>	47
V. LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE EN EUROPE (JEAN ARTHUIS)	48
A. L'EUROPE AU DÉFI DE LA STABILISATION FINANCIÈRE	48
1. <i>Le dispositif mis en place en 2010 : prêts bilatéraux à la Grèce, Mécanisme européen de stabilisation financière et Fonds européen de stabilité financière</i>	48
2. <i>Le dispositif actuel : la coexistence des dispositifs temporaires avec le Mécanisme européen de stabilité</i>	49
3. <i>L'impact national de ces engagements financiers</i>	52
4. <i>Le chantier de l'union bancaire, un progrès prometteur</i>	54
B. L'EUROPÉANISATION DES FINANCES PUBLIQUES	55
1. <i>Le renforcement des mécanismes européens de surveillance et de coordination budgétaires</i>	55
a) <i>Le « six-pack » et le TSCG</i>	55
b) <i>Le « two-pack »</i>	56
2. <i>Ce que la montée en puissance d'Eurostat et du MES veut dire</i>	57
a) <i>Eurostat et la comptabilité publique européenne</i>	58
b) <i>Le MES : future direction du Trésor européenne ?</i>	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le projet de budget 2014 de l'Union européenne

1. L'avant-projet de budget 2014 de la Commission européenne propose une **baisse de 6 %** des crédits d'engagement par rapport à 2013, soit **142 milliards d'euros**. Les **crédits de paiement** affichent quant à eux une **hausse de 2,1 %** et s'élèvent à **136 milliards d'euros**.

2. Le projet de budget de la Commission a été **revu à la baisse par le Conseil**. Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 310 millions d'euros, ce qui conduirait à une contraction de 6,2 % par rapport à 2013) et, surtout, en crédits de paiement (- 1,06 milliard d'euros, ramenant la hausse pour 2014 à 1,3 % par rapport à 2013), ont principalement pour origine l'exigence exprimée par de nombreux États membres d'une **discipline budgétaire renforcée**.

3. Le **Parlement européen** a voté en séance plénière, le 23 octobre 2013, un budget proche des propositions de la Commission, conformément à la position de sa commission des budgets. Il s'agit ainsi, pour 2014, d'une réduction de 5,5 % des crédits d'engagement et d'une augmentation de 2,2 % des crédits de paiement par rapport à 2013.

4. Le **comité de conciliation** qui s'est réuni le 11 novembre 2013 est parvenu à définir un **projet consensuel**. Ce compromis a été **soumis au vote du Parlement européen** lors de sa session plénière du 19 novembre 2013. Ce vote a permis d'approuver formellement les montants issus de la conciliation, soit **142 milliards d'euros en crédits d'engagement (baisse de 6 % par rapport à 2013)** et **135 milliards d'euros en crédits de paiement (hausse de 1,3 % par rapport à 2013)**.

La contribution française au budget communautaire

5. L'article 41 du projet de loi de finances pour 2014 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à **20,14 milliards d'euros**. En vingt ans, ce montant en valeur a été **multiplié par cinq**. 70 % de ce prélèvement correspondent à la ressource revenu national brut (RNB).

6. **Alors que notre solde net n'a cessé de se dégrader ces dix dernières années** et dépasse depuis 2011 le seuil des 7 milliards d'euros, **la France demeure le deuxième État contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

7. Dans le contexte des **efforts d'assainissement demandés aux finances publiques nationales**, vos rapporteurs spéciaux plaident 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**. Ils préconisent également une plus grande rigueur dans l'évolution des dépenses administratives de cette dernière.

Par ailleurs, ils appellent 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**. Et ils déplorent qu'en l'état actuel du système budgétaire communautaire, **les parlementaires nationaux se limitent à autoriser un prélèvement sans en discuter ni le montant, ni l'usage qui en sera fait à travers le budget de l'Union européenne**. Ils plaident donc de manière générale pour une **plus grande reconnaissance du rôle des parlements nationaux**, qui doivent notamment prendre toute leur place dans la **coordination des finances publiques des États membres**. Ils se félicitent à cet égard de la création en 2013 de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (GEF) de l'Union européenne.

Ils regrettent que l'adoption du nouveau cadre financier 2014-2020 n'ait pas été l'occasion une **refonte profonde du budget communautaire**, tant du point de vue de ses ressources propres que de sa structure de dépenses.

Enfin, ils alertent sur **l'état préoccupant du stock de « restes à liquider » (RAL)**, qui devrait atteindre un niveau d'au moins **232 milliards d'euros à la fin 2014**. Les écarts entre crédits d'engagement et crédits de paiement, de l'ordre de 58,6 milliards d'euros dans le CFP 2014-2020 montrent que les RAL continueront probablement d'augmenter sans qu'aucune mesure suffisante ne soit prise à ce stade pour contrer cette évolution dangereuse.

Evolution 2011-2014 du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014
Montant du prélèvement voté	18 235	18 878	20 435	20 144
Montant du prélèvement exécuté	18 231	19 048	22 213	-
Écart	- 5	+ 170	+ 1 778	-

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

N.B : le présent rapport a été rédigé à « deux voix ». Vos rapporteurs spéciaux ont en commun la plupart des analyses qui y figurent. En cas de divergences d'appréciation, la position spécifique de l'un ou de l'autre des rapporteurs est explicitement mentionnée. Les parties IV et V relèvent chacune de la responsabilité d'un seul des deux rapporteurs spéciaux.

I. UN CADRE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR LA NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2014 correspond à la quatrième année de mise en œuvre du traité de Lisbonne et à la première année des **perspectives financières 2014-2020**.

A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le budget de l'Union européenne pour 2014 correspond au **quatrième exercice de mise en œuvre de la procédure prévue par le traité de Lisbonne**. Les trois dernières années, le budget a ainsi été **examiné au cours d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen** suivie d'une **phase de conciliation en cas de désaccord entre les deux institutions**. Bien que le nouveau traité ait mis **un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**¹, plaçant sous cet angle Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, il a introduit des dispositions pouvant permettre au Parlement européen d'imposer, *in fine*, son point de vue.

La procédure budgétaire annuelle est aujourd'hui précisée par les articles 313 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En matière budgétaire comme dans les autres domaines, la Commission continue de disposer du monopole de l'initiative, qu'elle exerce par la présentation au Conseil et au Parlement d'un avant-projet de budget.

Au terme d'une seule lecture du projet de budget par le Conseil puis par le Parlement, plusieurs options sont possibles :

- si le Parlement approuve la position du Conseil, le budget est adopté ;
- s'il ne statue pas, le budget est réputé adopté ;
- si le Parlement adopte des amendements que le Conseil approuve, le budget est adopté ;
- si le Parlement adopte des amendements que le Conseil n'approuve pas, le projet est transmis au Conseil et à la Commission dans le cadre du **comité de conciliation**.

Cet organe a pour objectif d'aboutir, dans un délai de vingt-et-un jours à partir de sa convocation, comme le précise le TFUE, à un accord sur

¹ Trois innovations majeures peuvent être relevées dans le traité de Lisbonne : la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires, sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot, et non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot ; la suppression du principe de deux lectures du projet de budget par le Parlement et le Conseil au profit d'une seule lecture par chacune des institutions ; et, enfin, la création d'un comité de conciliation, chargé en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement d'élaborer un projet commun.

un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement. Durant cette procédure, la Commission cherche à rapprocher les positions des parties.

Compte tenu des nouvelles règles, dont en particulier la suppression de la seconde lecture, **le moment décisif de la procédure budgétaire est désormais, en pratique, ce comité de conciliation**, qui de fait est systématiquement convoqué dans le cadre de la procédure budgétaire

En cas d'accord du comité de conciliation, le Parlement et le Conseil disposent de quatorze jours pour approuver le projet afin qu'il soit définitivement adopté. Si le Conseil et le Parlement approuvent ce projet commun, le budget est adopté sur cette base.

Si le Conseil rejette le projet commun mais que le Parlement l'approuve, le Parlement peut décider de confirmer ses amendements – par un vote à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le budget est alors adopté sur la base du projet commun et des amendements du Parlement : Conseil et Parlement n'apparaissent donc pas sur un pied d'égalité, le Parlement étant en mesure d'imposer son point de vue au Conseil si ce dernier ne suit pas l'accord obtenu par ses représentants au sein du comité de conciliation, ce qui n'est pas le cas si c'est le Parlement qui rejette le projet commun. En effet, si le Conseil approuve le projet commun mais que le Parlement le rejette, une nouvelle procédure doit être entamée sur la base d'un nouveau projet de la Commission. Une nouvelle procédure s'engage également dans l'hypothèse où Conseil et Parlement rejettent le projet ou si l'un des deux rejette le projet commun tandis que l'autre ne statue pas. En bref, **l'échec de la conciliation conduit la Commission à établir un nouveau projet de budget**. Une telle procédure a ainsi été **nécessaire lors de la préparation des budgets pour 2011 et 2013 puisque le comité de conciliation n'était pas parvenu, dans ces deux cas, à obtenir un accord**.

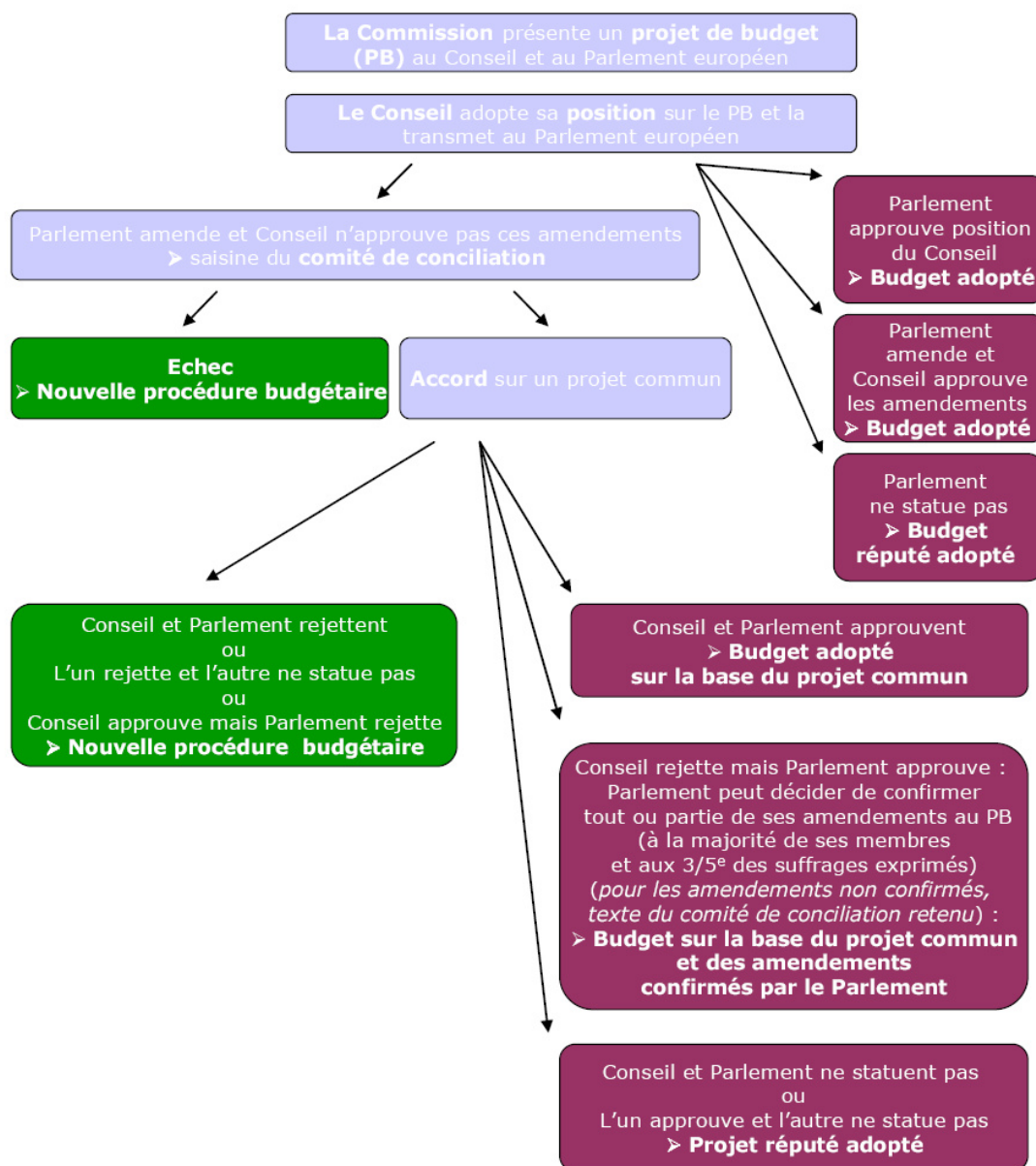
En outre, le projet commun est réputé adopté si les deux institutions ne parviennent pas à statuer, ou si l'une des deux ne parvient pas à statuer tandis que l'autre approuve le projet commun.

Et en cas de conflit persistant conduisant à l'absence de budget voté en début d'exercice, les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le **système des douzièmes provisoires**¹.

Le tableau de la page suivante résume cette multiplicité de cas de figure.

¹ Chaque mois, sont ouverts des crédits correspondant à un douzième des montants prévus par le budget précédent. Cette situation s'est produite en 1985, 1986 et 1988.

La procédure budgétaire issue du traité de Lisbonne



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

B. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

1. L'accord en vigueur

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 rubriques¹. Le cadre actuel, qui couvre la **période 2007-2013** et traduit notamment la priorité donnée à l'atteinte des objectifs de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, sera **remplacé par le nouveau CFP 2014-2020** au 1^{er} janvier 2014.

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 est en effet parvenu à un accord, au terme de longues négociations², qui fixe le nouveau CFP, en euros courants, à **1 082,55 milliards d'euros en CE** (crédits d'engagement) et **1 023,95 milliards d'euros en CP** (crédits de paiement), soit un **écart de 58,6 milliards d'euros**.

D'un point de vue budgétaire, l'utilisation des euros courants rend compte avec précision de l'impact sur le budget national des versements à l'Union européenne. Par conséquent, afin d'évaluer les impacts budgétaires nationaux, **l'utilisation des euros courants est retenue dans le présent rapport**. La Commission européenne ayant proposé un projet de CFP en euros constants, il convient de noter que les négociations depuis deux ans se sont tenus en euros dits « 2011 »³ En euros constants « 2011 », le nouveau CFP représente 959,99 milliards d'euros en CE et 908,40 milliards d'euros en CP, soit un écart de 51,59 milliards d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que l'écart de 58,6 milliards d'euros entre les CE et les CP ne manquera pas de contribuer à **aggraver l'état déjà préoccupant du stock de « restes à liquider » (RAL)**. Ces derniers correspondent aux engagements pris par l'Union européenne non encore couverts par des paiements. À une date donnée, le stock de RAL mesure donc le besoin de CP pour les années à venir, indépendamment des nouveaux engagements qui pourraient être pris. Ce stock de RAL, de l'ordre de 20 % au moins des CP du nouveau cadre, est estimé à **225 milliards d'euros** pour la fin 2013 et devrait atteindre un niveau d'au moins **232 milliards d'euros à la fin 2014**. Il est donc probable que les RAL continuent d'augmenter sans qu'**aucune mesure suffisante ne soit prise pour contrer cette évolution dangereuse**.

¹ La rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive », subdivisée entre les rubriques 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » et 1b « Cohésion économique, sociale et territoriale », la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles » ; la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » ; la rubrique 4 « L'Europe dans le monde » ; la rubrique 5 « Administration » ; et la rubrique 6 « Compensations ». Elles prennent la place à partir de 2014 des rubriques : « Croissance durable », « Conservation et gestion des ressources naturelles », « Liberté, sécurité justice », « L'Union européenne, acteur mondial », « Administration » et « Compensations ».

² Les points de divergence ont principalement concerné le montant global du CFP, le montant des dépenses structurelles et la répartition entre États et entre régions, le niveau des dépenses agricoles et leur répartition entre États membres, et, enfin, le système des ressources propres, notamment les différentes corrections.

³ Un déflateur annuel fixe de 2 % est utilisé pour convertir les prix courants en prix constants 2011. D'un point de vue économique, l'utilisation des euros constants permet de comparer le « pouvoir d'achat » des budgets annuels entre eux. Cependant, la méthodologie de la Commission, n'utilisant qu'un seul déflateur, 2 %, ne peut pas prendre en compte l'inflation anticipée ni celle qui sera effectivement constatée. Par conséquent, de telles données doivent être interprétées avec prudence.

Pour concilier le paiement des RAL et celui des nouveaux programmes, **un pilotage fin des dépenses de l'UE sera nécessaire**, comme l'indique le paragraphe 8 des conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 : « *les niveaux des engagements sont fixés à un niveau approprié dans toutes les rubriques ; les règles de dégagement seront appliquées de manière stricte dans toutes les rubriques, en particulier les règles de dégagement d'office ; les taux de préfinancement sont réduits par rapport à la période 2007-2013* ». Lors des négociations, la France avait proposé une **méthode de pilotage des RAL**, dite *RAL target*, consistant à réduire les engagements restant à due concurrence des RAL excédant une certaine limite (la « cible »). Le paiement des RAL étant prioritaire puisqu'il s'agit d'une obligation légale, la solution proposée consistait à réduire les engagements pour limiter les paiements futurs, autrement dit à piloter les budgets annuels par les crédits d'engagement. Cette **proposition n'a finalement pas été retenue**.

Par ailleurs, 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 paiement¹, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à **1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**.

Le tableau de la page suivante rappelle ce cadre pluriannuel, qui sera régulièrement actualisé, pour les différentes rubriques du budget communautaire.

¹ 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 à ouvrir de nouveaux crédits supplémentaires, ce qui augmente, mécaniquement, la contribution des États membres.

Les perspectives financières 2014-2020

(en millions d'euros courants)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive								
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 131
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	47 413	49 147	50 837	52 417	54 032	55 670	57 275	366 791
2. Croissance durable : ressources naturelles	59 303	59 599	59 909	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
<i>dont Paiements directs et dépenses de marché</i>	44 130	44 368	44 628	44 863	44 889	44 916	44 941	312 736
3. Sécurité et citoyenneté	2 179	2 246	2 378	2 514	2 656	2 801	2 951	17 724
4. L'Europe dans le monde	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 261
5. Administration	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 585
<i>dont Dépenses administratives des institutions</i>	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 223
6. Compensations	29	-	-	-	-	-	-	29
Total crédits d'engagement (CE)	142 539	146 483	150 217	154 397	158 365	162 952	167 602	1 082 555
<i>en % du RNB de l'UE</i>	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Total crédits de paiement (CP)	135 866	141 901	144 685	142 771	149 074	153 362	156 295	1 023 956
<i>en % du RNB de l'UE</i>	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Plafond des ressources propres en % de RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Le nouveau cadre pluriannuel s'inscrit dans **une certaine continuité à l'égard du CFP 2007-2013. Seules trois rubriques connaissent des variations importantes :**

- la rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », qui croît de 58 % ;
- la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté », en augmentation de 45 % ;
- et, enfin, la rubrique 5 « Administration » qui bénéficie d'une hausse de 25 %.

Votre rapporteur spécial Marc Massion se félicite de la **création du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)**, appelé à succéder au Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD) : le FEAD¹ fera désormais partie de la sphère de la politique de cohésion (rubrique 1b), alors que son financement relevait jusqu'ici de la politique agricole commune (PAC - rubrique 2).

Comparaison entre le précédent cadre et celui en vigueur

(en milliards d'euros)

	2007-2013	2014-2020	Ecart	Ecart (en %)
Rubrique 1	439	509	70	16 %
<i>dont Rubrique 1a</i>	90	142	52	58 %
<i>Rubrique 1b</i>	348	367	18	5 %
Rubrique 2	413	420	7	2 %
Rubrique 3	12	18	6	45 %
Rubrique 4	56	66	10	18 %
Rubrique 5	56	70	14	25 %
Rubrique 6	1	0	- 1 %	- 97 %
Total CE	976	1 083	107	11 %
Total CP	926	1 024	98	11 %

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Les négociations entre le Conseil et le Parlement européen n'ont en réalité pas tant porté sur les montants globaux des rubriques ou la structure des dépenses, qui a peu évolué pendant les négociations, que sur l'établissement d'une **flexibilité maximale** en CE (crédits d'engagement) et en CP (crédits de paiement) **entre les années et les rubriques**. C'est à cet

¹ Créé en 1987 pour valoriser les surplus agricoles dans le cadre de la PAC, la dotation du PEAD s'élève à 500 millions d'euros par an depuis 2009. Dans le CFP 2014-2020, les crédits consacrés au FEAD seront portés à un niveau maximal de 557 millions d'euros par an : 2,8 milliards d'euros y sont en effet dédiés au financement du FEAD et les États membres auront la possibilité de compléter cette allocation à hauteur de 1,1 milliard d'euros. En France, le programme est suivi conjointement par le ministère des affaires sociales et de la santé et par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et sa gestion est confiée à FranceAgriMer. En 2013, quatre associations organisent la distribution des produits : la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, le Secours populaire français et la Croix-Rouge française.

effet qu'ont par exemple été introduits de **nouveaux instruments de flexibilité**.

2. Les nouvelles mesures de flexibilité

a) *La marge globale pour les paiements*

Chaque année, à partir de 2015, la Commission **ajustera à la hausse les plafonds des crédits de paiement pour les années 2015 à 2020** d'un montant correspondant à la différence entre les paiements exécutés et le plafond des paiements fixés dans le cadre financier pour l'exercice précédent.

De tels ajustements seront plafonnés à compter de 2018.

b) *La marge globale en faveur de la croissance et de l'emploi*

Les marges laissées disponibles sous les plafonds du CFP pour les CE des années 2014 à 2017 constituent **une marge globale, qui pourra être débloquée**, au-delà des plafonds d'engagement du cadre financier, pour les années 2016 et 2020.

Cette marge a vocation à **financer des objectifs liés à la croissance et à l'emploi**, en particulier celui des jeunes.

c) *Flexibilité pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche*

Un mécanisme spécifique de flexibilité est créé pour **concentrer certains crédits en début de période** (mécanisme de *frontloading*). Il s'agit de pouvoir mobiliser des crédits à destination de l'emploi des jeunes, de la recherche, d'Erasmus + (notamment l'apprentissage) et des PME. La **France s'est particulièrement mobilisée** en faveur de ce nouvel instrument.

Les montants seront entièrement prélevés sur les crédits à l'intérieur des rubriques et/ou entre celles-ci (mécanisme de *backloading*) afin de ne pas modifier les plafonds annuels totaux pour la période 2014-2020 et la dotation totale par rubrique ou sous-rubrique sur cette période.

d) *La marge pour imprévus*

La marge pour imprévus est un **instrument hors cadre destiné à être utilisé en dernier ressort, après examen de toutes les autres possibilités financières**. Un montant, ne pouvant dépasser 0,03 % du RNB de l'UE, peut être constitué au-delà des plafonds fixés par le cadre financier.

La marge ne pourra être mobilisée que **dans le cadre d'une demande de budget rectificatif ou dans un projet de budget annuel**. Les montants ainsi rendus disponibles doivent être entièrement compensés dans les marges d'une ou plusieurs rubriques du cadre financier de l'exercice en cours ou des exercices futurs.

3. Les instruments hors cadre

Les perspectives financières resteront après 2014 assorties des **instruments hors cadre** existants, déjà censés garantir une certaine **flexibilité dans la mobilisation des crédits communautaires**.

a) Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)

Le **fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**, destiné à venir en aide aux États membres confrontés à une catastrophe majeure, peut être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an¹.

b) Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)

Le **fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)** 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 dans le CFP 2007-2007, est réduite à 150 millions d'euros 2011 par an à partir de 2014.

c) La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers (RAU)

La **réserve pour aide d'urgence** aux pays tiers (RAU), 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 264 millions d'euros en 2013). Ce montant est porté à 280 millions d'euros 2011 par an à partir de 2014 (soit 297 millions d'euros en 2014).

d) L'instrument de flexibilité (IF)

L'**instrument de flexibilité (IF)** 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. Son niveau s'élèvera à 471 millions d'euros 2011 par an à partir de 2014 (soit 500 millions d'euros en 2014).

4. Le maintien hors budget du Fonds européen de développement (FED)

Le cadre financier du budget communautaire ne couvre **ni les dépenses militaires, ni celles engagées au titre du Fonds européen de développement (FED)**. Ces dépenses relèvent en effet d'une logique intergouvernementale, et elles sont financées par les États membres en fonction d'une clé différente de celle du budget de l'UE.

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

En France, longtemps premier contributeur du FED, c'est ainsi la mission « Aide publique au développement » qui alimente le fonds chaque année¹.

Le FED, instrument le plus important dans l'aide à la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) de la Convention de Cotonou et avec les pays et territoires d'outre-mer (PTO), représente 22,6 milliards d'euros sur la période 2007-2013 (10^{ème} FED), soit 40 % du total de la rubrique 4 « action extérieure » du budget de l'UE sur la même période. Le 11^{ème} FED, qui couvre la période 2014-2020, sera doté de **30,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 15 %**.

Alors que la Commission a déjà, dans le passé, proposé la **budgetisation du FED**, ce qui avait été rejeté par le Conseil européen en décembre 2005, une telle proposition était **absente de ses propositions pour le cadre financier 2014-2020**. Ce point suscite des **regrets de la part de vos rapporteurs spéciaux**. La Commission propose toutefois de conduire cette réforme à l'horizon 2020.

C. LE SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES »

1. Les principes du système

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque État membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à l'UE des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**. Régies par la décision 7 juin 2007 relative au système des ressources propres (DRP), qui encadre aussi les différents systèmes de corrections, ces ressources se composent essentiellement² :

- des trois **ressources propres traditionnelles** (RPT, 14 % du budget) : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose. 25 % de ces ressources sont retenus par les États membres au titre des **frais de perception** ;

¹ Ce sont en effet les crédits de l'action 7 « Coopération communautaire » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » qui retrace la contribution française au FED.

² Ces ressources sont plafonnées à 1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en crédits de paiement, et à 1,3 % 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'États tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, des amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

- de la **ressource TVA** (13 % du budget), perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque État membre¹ ;

- de la **ressource RNB**² (72 % du budget), créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et de la TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque État membre d'un taux fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (0,75 % environ).

2. La décision du 7 juin 2007 entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **décision relative au système des ressources propres (DRP) de l'Union européenne a été prise le 7 juin 2007.**

Ratifiée par la France en juin 2008³, cette décision comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues en profondeur.** À partir de 2009, les dépenses effectuées dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, sont exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction⁴. Cet amendement met fin à un paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des États 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 États membres. Cette modification correspond à la différence constatée

¹ Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde sur les États 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'État est moins riche.

² Le revenu national brut (RNB) est la somme des revenus perçus en un an par les agents économiques résidents sur le territoire. Son calcul repose sur la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

³ 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 de l'Union européenne ; cf. le rapport n° 203 (2007-2008) de notre ancien collègue Denis Badré, alors 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 de l'Union européenne.

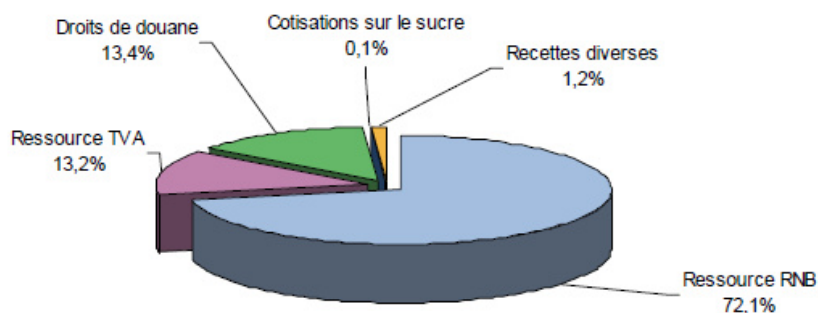
⁴ Cette révision, applicable sans limitation de durée, devrait toutefois ne pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013. L'effort britannique sur cette période est en effet progressif (« phasing-in ») : à partir de 2009, 20 % des dépenses relatives à l'élargissement seront exclues du calcul du chèque, puis 70 % en 2010 et 100 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée entre 2007 et 2013.

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 États membres fortement contributeurs nets au budget communautaire.** Bénéficient ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)¹. 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.

La DRP du 7 juin 2007 est **entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009**, suite à sa ratification par l'ensemble des États 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. En 2010, la DRP a conduit à une structure de recettes caractérisée par une **hausse de la ressource RNB**, qui représentait alors 75 % des ressources de l'UE contre 66 % en 2009². Cette tendance s'est confirmée en 2011 et 2012. Pour 2014, **la ressource RNB est stabilisée autour de 72 % des recettes de l'UE**, la part de la ressource TVA atteint 13,23 % et les droits de douane 13,5 %.

Les recettes de l'Union européenne en 2014 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

¹ 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.

² Cette augmentation de la part de la ressource RNB dans les recettes de l'Union européenne s'accompagne en 2010 et en 2011 d'une réduction en miroir de la part de la ressource TVA (de 17 % à 11,6 % puis 13 %) ainsi que de celle des droits de douane (de 15 % à 11,7 % puis 10,9 %).

3. La réforme manquée des ressources propres

a) *Le constat : un système dénaturé par de multiples rabais*

Le mode de financement de l'UE est rapidement passé au second plan des négociations sur les perspectives financières 2014-2020. La **structure des recettes du budget communautaire** fait pourtant 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 **dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections**.

Aujourd'hui, **la France, l'Italie et le Danemark sont ainsi 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 faciliterait 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.

b) *Le « paquet ressources propres » de la Commission européenne*

La Commission européenne a dans ce contexte proposé un « paquet ressources propres » qui comprend :

- un projet de décision du Conseil relatif au système de ressources propres de l'UE destinée à se substituer à l'actuelle décision ressources propres (DRP) ;
- une proposition de règlement du Conseil portant mesure d'exécution de cette DRP ;
- et, enfin, une proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des différentes ressources à l'UE.

La Commission y recommandait de **supprimer les rabais** (en mettant toutefois en place dès 2014 des systèmes de corrections temporaires en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède), **d'abandonner la ressource propre liée à la TVA à la fin de l'année 2013** et de la remplacer progressivement par deux nouvelles ressources propres :

- une **taxe sur les transactions financières** à compter du 1^{er} janvier 2018 au plus tard et dont le produit est évalué à 37 milliards d'euros en 2020 (22,7 % du budget communautaire) ;
- une **nouvelle ressource TVA** comprenant la suppression d'un certain nombre d'exonérations ou d'exceptions existantes et dont le produit

est évalué à 29,4 milliards d'euros en 2020 (18,1 % du budget UE). Le projet de DRP prévoit que le taux applicable ne devrait pas excéder deux points de pourcentage du taux normal et le projet de règlement d'exécution fixe ce taux à 1 %.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la Commission ait renoncé à utiliser de nouvelles recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques, à l'image d'une **taxe énergétique** (en particulier la taxation qui aurait conduit à frapper les importations), d'une **taxe sur le transport aérien**, ou, encore, de la mise aux enchères à partir de 2013 des **quotas d'émission de gaz à effet de serre**.

De même, votre rapporteur spécial Marc Massion **demande à poursuivre l'examen de la piste d'un impôt sur les sociétés harmonisé** dans l'UE dont le produit ou une partie du produit pourrait être affecté au budget communautaire, le projet d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) restant quant à lui d'actualité.

Votre rapporteur spécial Jean Arthuis souligne, pour sa part, que le **projet d'un impôt sur les sociétés européen manque de réalisme** aussi longtemps que **les législations et les pratiques fiscales n'ont pas été harmonisées au sein de l'UE**.

Enfin, s'agissant des *project bonds*, émissions obligataires orientées vers le financement de projets d'infrastructures européens, votre rapporteur spécial Marc Massion recommande leur **mise en place rapide et effective**.

Pour sa part, votre rapporteur spécial Jean Arthuis préconise de **conditionner les *project bonds* à l'institution d'une gouvernance de la zone euro digne de ce nom**.

c) Les aménagements prévus après 2014

Bien que, dans le cadre de la préparation du CFP 2014-2020, la Commission ait recommandé de **supprimer les rabais**, d'abandonner la ressource propre liée à la TVA en la remplaçant progressivement par une nouvelle ressource TVA¹, voire par la taxe sur les transactions financières², force est de constater que la suppression des rabais n'est plus d'actualité depuis le Conseil européen des 7 et 8 février 2013.

Le système actuel des ressources propres complexe, opaque et injuste a été largement reconduit ainsi qu'en a décidé le Conseil européen.

¹ Ce projet comprenait la suppression d'un certain nombre d'exonérations ou d'exceptions existantes. Son produit est évalué à 29,4 milliards d'euros en 2020. Il est prévu que le taux applicable ne devrait pas excéder deux points de pourcentage du taux normal et le projet de règlement d'exécution fixe ce taux à 1 %.

² La part affectée au budget de l'UE (deux tiers du produit perçu) est évaluée à 37 milliards d'euros en 2020 (22,5 % du budget communautaire). Elle aurait un taux maximal d'imposition et un taux minimal (ce dernier est fixé dans le projet de directive sur la TTF, soit 0,01 % sur les dérivés et 0,1 % sur les actions et obligations).

Le rabais britannique, les rabais sur ce rabais, les corrections sur la ressource propre TVA et, enfin, les chèques forfaitaires annuels sont donc maintenus.

Ce **système anti-communautaire**, qui perpétue des logiques strictement nationales au détriment de toute intégration politique, **est même renforcé** puisque :

- le Danemark bénéficiera d'un nouveau rabais sur sa contribution RNB ;

- les rabais forfaitaires sur la contribution RNB accordés à la Suède et aux Pays-Bas sont augmentés ;

- l'Autriche a obtenu un nouveau rabais forfaitaire pour sa ressource TVA ;

- les taux réduits de TVA dont bénéficiaient les Pays-Bas et la Suède sont alignés sur celui de l'Allemagne, soit une augmentation de 0,10 % à 0,15 %, les rapprochant du taux d'appel normal, fixé à 0,3 % ;

- en échange de ce moindre taux réduit, les Pays-Bas et la Suède ont obtenu une hausse de leurs rabais forfaitaires sur la ressource TVA ;

- enfin, le « chèque déguisé » en faveur des Pays-Bas, qui concerne les droits de douane essentiellement, est maintenu, bien que réduit. En effet les frais de perception sur les ressources propres de l'UE que sont les droits de douane s'élevaient à 25 %, alors que ces frais réels sont de l'ordre de 2 % du produit fiscal. Il s'agissait en réalité d'un geste réalisé au profit des Pays-Bas. Ces frais de perception élevés vont diminuer, mais seulement passer de 25 à 20 %.

Il reste maintenant à **transposer l'accord** issu du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 **dans une nouvelle décision ressources propres**, qui devra être adoptée à l'unanimité des États membres. Vos rapporteurs spéciaux ne manqueront pas de faire entendre leurs arguments critiques contre ce système injuste et inefficace lors de la **ratification de cette future décision communautaire**.

II. LA NÉGOCIATION SUR LE BUDGET 2014 DE L'UNION EUROPÉENNE

Avant 2011, le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéissait traditionnellement à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adoptait 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,

augmentait sensiblement les montants votés par le Conseil ainsi que ceux prévus par la Commission.

L'issue de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire conduisait au vote d'**un budget souvent proche des prévisions de la Commission**¹.

La négociation budgétaire pour 2014 n'obéit pas exactement au même schéma, ainsi que cela avait également été constaté dans les trois procédures précédentes. Outre la procédure introduite par le traité de Lisbonne vue précédemment, la demande de nombreux États membres d'une discipline budgétaire renforcée conduit ainsi à vouloir faire participer plus directement le budget de l'Union européenne aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales.

Il en est résulté le vote, en séance plénière du Parlement européen le 23 octobre 2013, d'un projet de budget quasiment identique à la proposition initiale de la Commission. Il en avait d'ailleurs été ainsi les trois années précédentes. Une telle approche ne suffira pas à empêcher les **difficultés incontournables de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne. Cette phase devrait normalement aboutir au milieu du mois de novembre 2013.

A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION, DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPÉEN

1. 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, 142 milliards d'euros** sont proposés par l'avant-projet de budget (APB) 2014 de la Commission, rendu public au

¹ La dernière procédure à avoir illustré ce jeu de rôle est celle de 2010. Elle a conduit 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 (APB) de la Commission le 29 avril 2009 (139 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit une augmentation de 1,5 % par rapport au budget 2009 et 122 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 5,3 % par rapport au budget 2009). Adopté à l'unanimité par le Conseil le 10 juillet 2009, le projet de budget s'était voulu plus « réaliste ». Il a donc procédé à d'importantes coupes : la hausse des crédits d'engagement a ainsi été 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 et, en CP, les coupes ont atteint 1,8 milliard d'euros, ce qui en a réduit le montant à 120,5 milliards d'euros. 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) et a porté les crédits d'engagement à près de 142 milliards d'euros, soit une hausse d'environ 4 milliards d'euros par rapport au projet du Conseil, tandis que les CP, quant à eux, se sont élevés à 127,5 milliards d'euros, ce qui représentait une augmentation notable de 7 milliards d'euros.

printemps 2013, soit une **baisse de 6 %** par rapport au budget 2013. Il s'agit pour l'essentiel de réduire les montants de la rubrique 1b, consacrée à la politique de cohésion (- 13,5 %) et des rubriques 3 et 4 (- 9,4 % et - 12,5 %), mais aussi de renforcer la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 3,3 %), les autres rubriques restant relativement stables.

Les **crédits de paiement** (CP) inscrits à l'APB 2014 affichent pour leur part une **hausse de 2,1 %** par rapport au budget 2013 et s'élèvent à **136 milliards d'euros**. Ils visent à couvrir en paiement les engagements au titre de la rubrique 1b (+ 8 %), à la fois pour la programmation 2007-2013 des fonds structurels mais aussi pour prévoir les mandatements de la nouvelle programmation 2014-2020. Les autres rubriques sont toutes en baisse à l'exception des dépenses administratives (+ 1,2 % pour la rubrique 5).

2. Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil

Adopté par le Conseil à la majorité qualifiée en septembre 2013, le projet de budget proposé par la présidence lituanienne se veut **plus « réaliste »**.

Pour la **quatrième année consécutive** et contrairement aux années précédentes, où la position du Conseil était adoptée à l'unanimité, le projet de budget pour 2014 a été à nouveau marqué par une **difficulté à concilier les positions divergentes au sein du Conseil**, tous les États ne souhaitant pas respecter les contraintes imposées par la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. De plus, l'élaboration de la position du Conseil sur le projet de budget 2014 a été marquée par un calendrier tendu et court en raison de l'aboutissement tardif des négociations sur le cadre financier 2014-2020. Au terme du compromis adopté, le projet de budget 2014 révisé par le Conseil procède à des coupes sensibles, réalisées en crédits d'engagement comme en CP.

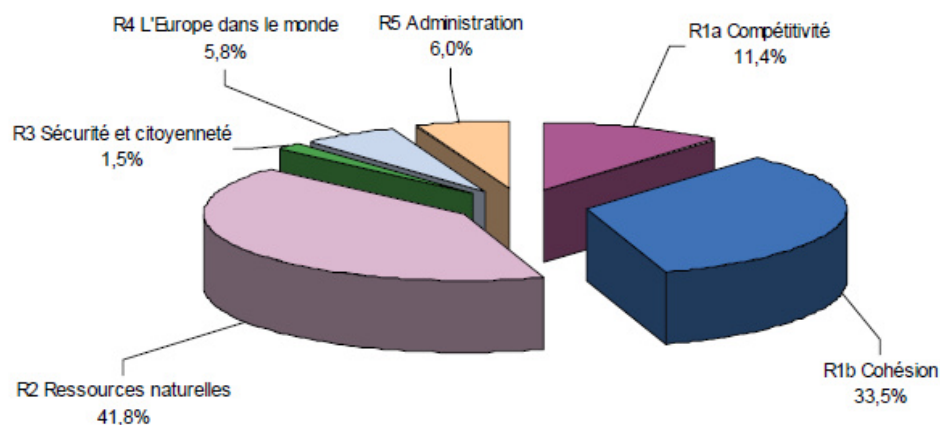
La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **141,8 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits **inférieur de 310 millions d'euros** à l'avant-projet de budget de la Commission et une baisse de **6,2 % par rapport à 2013**. Ces réductions se répartissent de manière inégale entre les différentes rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 5, qui regroupe les dépenses administratives (- 153 millions d'euros) et la rubrique 1a consacrée aux dépenses de compétitivité (- 60 millions d'euros).

En CP, les **coupes atteignent 1,06 milliard d'euros** et concernent aux deux tiers la rubrique 1a, ce qui réduit le montant du projet de budget à **135 milliards d'euros**, soit une augmentation de **1,3 % par rapport à 2013**.

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. En pratique, le recours à des budgets rectificatifs en cours d'année vise souvent à ajuster les ouvertures de CP. 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 des priorités affichées par le budget communautaire**, la répartition des CP étant toujours appelée à subir rapidement des modifications.

Répartition des crédits d'engagement entre rubriques en 2014 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

3. La position du Parlement européen

Lors de son examen du projet de budget 2014, **le Parlement européen a voté** en séance plénière, le 23 octobre 2013, **la plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci a, en effet, estimé insuffisant le projet du Conseil et a donc souhaité revenir à des propositions proches de l'APB de la Commission, en particulier au regard des ouvertures de CP.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** seraient portés à **142,62 milliards d'euros**, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2013.

Les CP, quant à eux, s'élèvent désormais à **136 milliards d'euros**, ce qui représente **une hausse de 2,2 % si l'on se rapporte au budget pour 2013**.

Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2014, du projet adopté par le Conseil et du projet adopté par le Parlement européen

(en millions d'euros)

	Avant-projet de la Commission		Projet adopté par le Conseil		Projet du Parlement*	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1a. Compétitivité	16 264	11 695	16 204	11 268	16 494	11 720
1b. Cohésion	47 561	51 094	47 557	50 891	47 637	51 102
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 248	56 533	59 246	56 420	59 295	56 575
3. Sécurité et citoyenneté	2 140	1 668	2 134	1 658	2 179	1 698
4. L'Europe dans le monde	8 176	6 251	8 159	6 095	8 385	6 344
5. Administration	8 595	8 597	8 442	8 443	8 606	8 608
6. Compensations	29	29	29	29	29	29
TOTAL	142 011	135 866	141 771	134 805	142 625	136 077

Source : Parlement européen.

* Il s'agit des chiffres votés lors de la session plénière du Parlement européen en date du 23 octobre 2013 suite aux propositions de sa commission des budgets.

Les hausses demandées par le Parlement européen correspondent, comme l'année dernière, à une **stratégie de quasi-retour à l'APB de la Commission et l'éloignent donc de sa tentative habituelle de saturation des plafonds pluriannuels.**

B. LA NÉGOCIATION LORS DE LA PHASE DE CONCILIATION

1. Le rôle essentiel dévolu au comité de conciliation

Le comité de conciliation qui s'est réuni le 11 novembre 2013 est parvenu à **définir un projet consensuel**. En amont, des réunions techniques ont permis de parvenir progressivement à un accord politique. En 2012 et en 2010, lors des procédures pour 2011 et pour 2013, il convient d'observer que **le comité de conciliation n'était pas parvenu à un accord**, ce qui avait conduit la Commission à préparer et à proposer un nouveau projet de budget.

2. L'issue de la négociation

Le compromis issu du comité de conciliation a été soumis au vote du Parlement européen lors de sa session plénière du 19 novembre 2013. Ce vote a permis d'approuver formellement les montants qui sont récapitulés dans le tableau suivant. Les **142 milliards d'euros de crédits d'engagement** représentent une **baisse de 6 %** par rapport à 2013 et les **135 milliards d'euros en crédits de paiement** se traduisent à l'inverse par une **hausse de 1,3 %** par rapport à 2013).

Budget de l'Union européenne pour 2014

(en millions d'euros)

	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1. Croissance inclusive et intelligente	63 986	62 393
1a. Compétitivité	16 484	11 442
1b. Cohésion	47 502	50 952
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 267	56 459
3. Sécurité et citoyenneté	2 172	1 677
4. Actions extérieures	8 325	6 191
5. Administration	8 405	8 406
6. Compensations	29	29
TOTAL (Budget)	142 184	135 155
Instruments de flexibilité, dont :	456	350
- Réserve pour aide d'urgence (RAU)	297	150
- Fond européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	159	50
- Fond de solidarité de l'Union européenne (FSU)	-	150
TOTAL (Budget + instruments de flexibilité)	142 640	135 505

Source : Parlement européen

III. 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'État autorisé en loi de finances (PSR-UE)**. Ce prélèvement est estimé à **20,14 milliards d'euros en 2014**.

À 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 cinq entre 1982 et 2014

Entre 1982 et 2014, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par cinq, passant de 4,1 à 20,14 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu quatre phases principales :

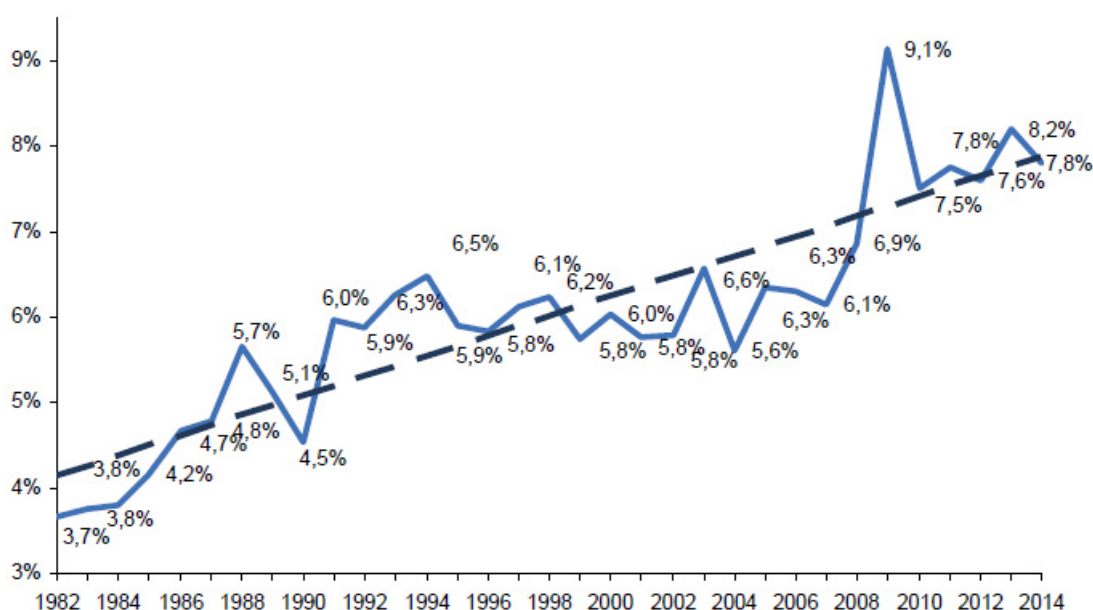
1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 % à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'État ;

2) de 1994 à 2007, la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par les États 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) de 2007 à 2009, on a constaté à nouveau **un mouvement de hausse**, atteignant un **pic exceptionnel en 2009** suite à l'entrée en vigueur de la DRP (année au cours de laquelle le PSR-UE aura représenté 9 % de nos recettes fiscales nettes) ;

4) depuis 2010, **une hausse modérée est constatée** et la contribution française devrait ainsi représenter, en 2014, 20,14 milliards d'euros, soit 7,2 % des dépenses du budget général de l'État (hors charge de la dette et pensions) et 7,8 % de nos 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 2014

b) D'importantes évolutions de structure

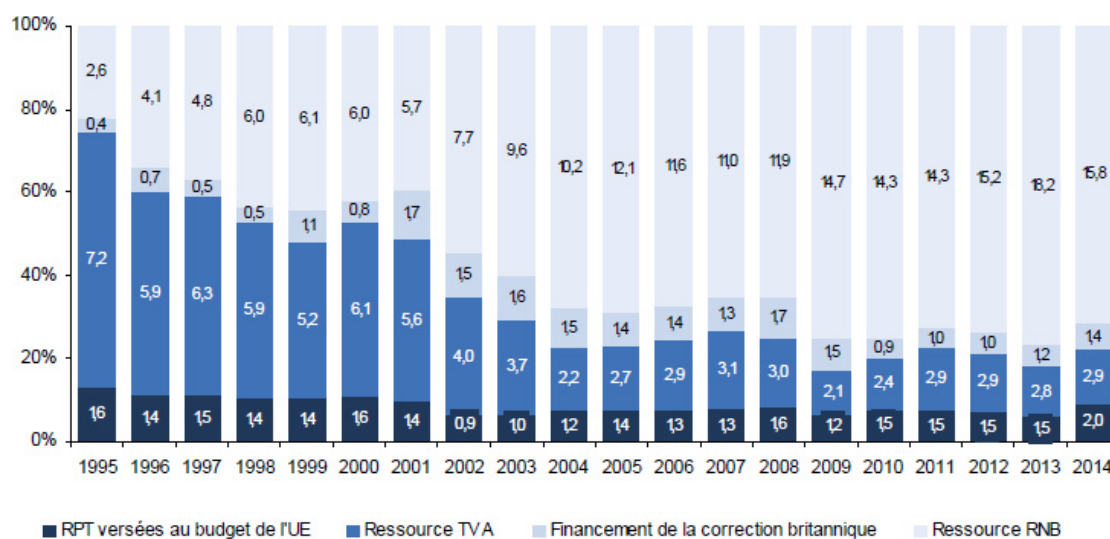
L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut des États** parmi les différentes ressources du budget communautaire (ressource RNB). Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont en effet contribué à modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources et, en 2014, **plus de 72 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB¹**.

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 2013, avec 15,5 milliards d'euros et 70 % du total, contre 13 % du total pour la ressource TVA.

¹ 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.

Composition du PSR-UE depuis 1995

(en pourcentage et en milliards d'euros)



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

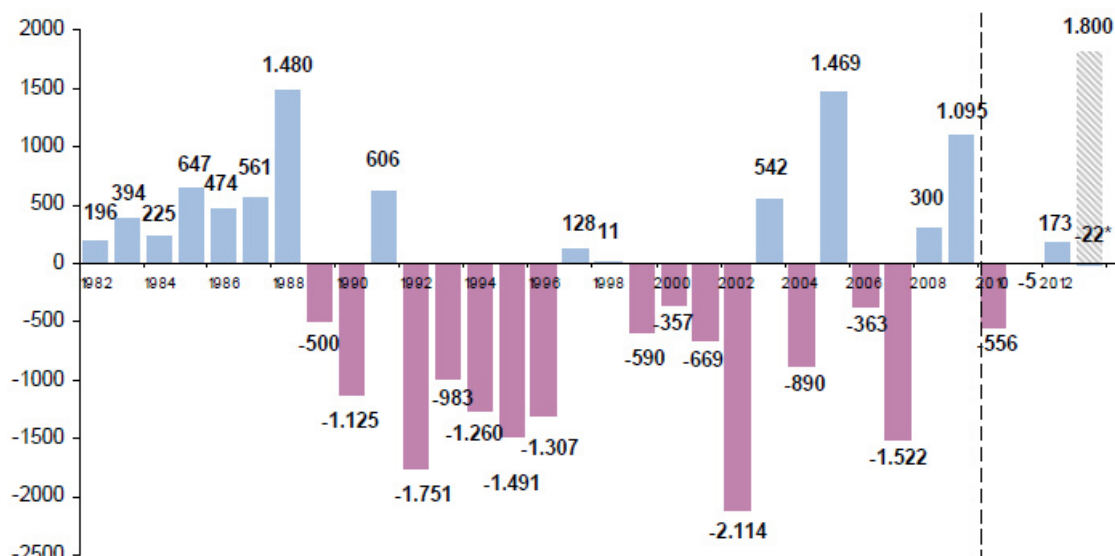
Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

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 1982

(en millions d'euros)



* Prévision pour 2013 au 1^{er} septembre 2013, prenant en compte la baisse de la ressource TVA, hors budgets rectificatifs 2 et 8

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Vos rapporteurs spéciaux observent que ces écarts considérables posent un véritable **problème au regard de la sincérité du PSR-UE** voté chaque année. Ils jugent **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 États membres :

- l'évaluation du PSR-UE suppose tout d'abord d'anticiper les dépenses qui seront **effectivement budgétées** pour l'année suivante¹, le niveau effectif **d'exécution** des crédits votés et le niveau de consommation des **réserves**² ;

- 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.

¹ Sans préjudice de l'impact d'éventuels budgets rectificatifs.

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

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes de 2011 à 2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Loi de finances initiale	18 235	18 878	20 435
Variation de la ressource RNB	-382	195	43
Impact de la variation du taux d'appel	-132	266	145
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	0	0	0
- du solde de l'exercice précédent	96	52	-163
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	2	-23	-47
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-54	-8	56
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-175	246	299
Impact de la variation des bases RNB des États membres	-262	37	-93
Solde de la ressource RNB sur les exercices antérieurs	12	64	-9
Crédits n-1 rendus aux États membres en n (budget rectificatif)	0	-173	0
Variation de la ressource TVA	229	-22	-181
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>110</i>	<i>-36</i>	<i>-113</i>
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>119</i>	<i>14</i>	<i>-68</i>
Variation de la participation à la correction britannique	143	-8	116
Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)	-2	1	-1
Versements divers	7	8	2
Versements exceptionnels			1 800
Total des écarts	-5	173	1 778
Exécution	18 231	19 052	22 213

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Alors qu'en 2007, le prélèvement avait été surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI), à hauteur de 314 millions d'euros.

Pour l'année 2009, la sous-estimation du prélèvement était nettement plus importante puisqu'elle était de plus d'un milliard d'euros. Le phénomène de « sur-contribution » française s'expliquait notamment par l'augmentation du taux d'appel de la ressource RNB et par les révisions d'assiettes auxquelles procède la Commission chaque année¹ : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres États membres, la

¹ Sur la base des conclusions de mai 2009 du comité consultatif des ressources propres sur les assiettes TVA et RNB.

France a vu, en effet, le calcul de sa ressource RNB revu nettement à la hausse ; or cette ressource représentait 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^{er} mars 2009.

En 2010, la prévision d'exécution du PSR-UE avait été **inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle aurait dû s'établir à 17,59 milliards d'euros. Les prévisions de la Commission de mai 2009 s'étaient en effet révélées **excessivement pessimistes** lors de leur révision en mai 2010.

S'agissant de 2011, l'exécution du PSR-UE était **inférieure de 5 millions d'euros au montant inscrit en LFI et s'élevait à 18,2 milliards d'euros environ**. Les prévisions de la LFI 2011 avaient été une fois de plus construites sur la base de **prévisions assez pessimistes de la Commission en mai 2010**.

En 2012, l'exécution du PSR-UE est **supérieure de 173 millions d'euros** au montant inscrit en LFI dans la mesure où elle devait s'établir à 18,88 milliards d'euros, mais a représenté 19,05 milliards d'euros.

L'**écart de l'exécution prévisionnelle par rapport à la LFI 2013** de près de **1,8 milliard d'euros** est essentiellement dû :

- au versement exceptionnel de 1,8 milliard d'euros, correspondant aux budgets rectificatifs 2 et 8 ;

- à la hausse de la ressource RNB (+ 43 millions d'euros) due principalement à un solde reporté et des recettes diverses plus importants que prévus, à une moindre collecte de ressources propres traditionnelles, confirmant le ralentissement des importations commerciales en Europe et à l'impact de la variation de la clé RNB ;

- à la baisse de la ressource TVA (- 181 millions d'euros) résultant de corrections des assiettes des exercices antérieurs à 2013 et à la révision à la baisse de l'assiette TVA de la France ;

- à la variation du financement par la France de la correction britannique (+ 116 millions d'euros), en raison de la prise en compte dans le calcul de la correction britannique des versements effectués en 2012 suite à l'adoption des budgets rectificatifs 5 et 6 ;

- aux versements divers (+ 2 millions d'euros) et à la participation aux rabais suédois et néerlandais (- 1 million d'euros).

Il convient d'observer qu'**un aléa pèse encore sur la prévision du PSR-UE 2013**, sous l'effet des corrections d'assiettes TVA et RNB sur les exercices antérieurs à 2013, dont l'ajustement sera effectué le 1^{er} décembre 2013. Le montant définitif de ces corrections devrait être communiqué par la Commission aux États membres dans la deuxième quinzaine de novembre.

2. Le prélèvement sur recettes est évalué à 20,14 milliards d'euros en 2014

a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010

Suite aux **recommandations de la Cour des Comptes**¹, la loi de finances pour 2010 a prévu une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes**. Elle consiste à **exclure les ressources propres traditionnelles (RPT)**² de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de tiers. Vos rapporteurs spéciaux conviennent 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 a 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 nouvelles règles comptables utilisées**. A périmètre constant, ce prélèvement s'élevait 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**.

Le changement de périmètre du prélèvement sur recettes intervenu en 2010

(en millions d'euros)

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

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

Pour mémoire, depuis 2012, le niveau estimé de ces RPT s'élève à environ 2 milliards d'euros par an.

¹ Cf. le rapport de la Cour, rendu public en juin 2009, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2008, pp. 91 et 92.

² La Cour souligne notamment que « la partie recettes du budget de l'État 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.

b) Les déterminants de la prévision 2014

L'article 41 du projet de loi de finances pour 2014 évalue le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne à **20,14 milliards d'euros en 2014, soit un PSR-UE 2014 en augmentation par rapport à celui voté pour 2013 (hausse de 540 millions d'euros, soit 2,68 %, entre 2012 et 2013, la variation était de 720 millions d'euros, soit 3,81 %).**

Pour la quatrième année consécutive et à la différence des années antérieures, la **prévision 2014 ne repose pas sur les hypothèses de la Commission européenne** issues de son avant-projet de budget, mais sur le besoin de financement issu du **projet du Conseil**, tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes¹.

En dépenses, le calcul a ainsi été **établi en fonction d'un besoin de financement de 134,8 milliards d'euros de CP**².

Décomposition de la contribution française en 2014

Ressource	Montant (en milliards d'euros)
Ressource TVA	4,33
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1,43</i>
Ressource RNB	15,81
Total	20,14

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'au sein du PSR-UE, **1,4 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.

¹ *D'après le Gouvernement, la hausse significative des CP proposée par la Commission entre 2012 et 2013, soit + 6,8 %, « ne saurait fonder l'estimation du besoin de financement de l'Union en 2013 ». Cette progression serait en effet « apparue inacceptable pour nombre d'États membres, dont la France, et le Conseil, lors de l'adoption de sa position sur le projet de budget, l'a réduite à + 2,79 % ».*

² *Pour mémoire, les projet de budget communautaire pour 2012 et 2013 reposait, respectivement, sur une estimation de 129,1 milliards d'euros et 132,7 milliards d'euros de CP.*

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 État 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 États 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 États 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 **troisième bénéficiaire des dépenses européennes**, la France affiche un **solde net négatif**, qui se détériore et devrait continuer à se détériorer dans les années à venir.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les développements qui suivent reposent principalement sur le **rapport financier de la Commission pour 2011**, ce rapport étant rendu public à la toute fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée¹.

Il présente l'intérêt de récapituler la répartition des dépenses dans les États membres et de mesurer les soldes nets.

¹ L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014 n'utilise ainsi que le rapport financier de la Commission pour 2011 en raison de la publication tardive du rapport sur l'exercice 2012.

1. La contribution française et les dépenses communautaires en France

a) La France parmi les autres contributeurs

La France demeure le deuxième pays contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

En 2012, la part de sa contribution représentait ainsi **16,6 % du total** des recettes de l'UE, et ce **taux devrait connaître une légère hausse en 2013 pour s'établir à 16,7 %** (20 % pour l'Allemagne).

Cette part ne semble plus connaître, depuis quatre ans, la croissance régulière qu'elle avait enregistrée entre 2007 et 2009¹.

Part relative de chaque État membre dans le financement du budget communautaire (en pourcentage)

Pays	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 modifié
Allemagne	19,2	20,4	20,0	19,3	20,0	19,9
Autriche	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Belgique	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2
Bulgarie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Chypre	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Danemark	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1
Espagne	9,3	9,7	8,5	9,2	8,5	8,3
Estonie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finlande	1,6	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6
France	16,8	17,4	16,4	16,3	16,6	16,7
Grèce	2,2	2,1	1,9	1,6	1,6	1,5
Hongrie	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Irlande	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Italie	14,1	13,3	12,9	13,4	12,8	12,6
Lettonie	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Lituanie	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,0	5,0	4,7	4,9	4,8	4,8
Pologne	3,2	2,7	3,1	3,0	2,9	3,1
Portugal	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3	1,3
Rép. tchèque	1,3	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2
Roumanie	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1
Royaume-Uni	9,2	8,7	12,3	11,5	12,4	12,4
Slovaquie	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Slovénie	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Suède	2,6	2,4	2,7	2,8	2,8	2,8

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

¹ Une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2002 à 2007.

b) Contribution volontaire et contributions « subies »

Ces chiffres 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 » pèsent inutilement sur nos finances publiques. Elles prennent essentiellement les formes suivantes :

- les **refus d'apurement des dépenses de la politique agricole commune** (PAC), qui représentent 71 millions d'euros en 2012, 34 millions d'euros en 2011, 99 millions d'euros en 2010 et 66 millions d'euros en 2009. En moyenne sur dix ans, il s'agit d'un peu moins de 100 millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

- les corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007, 12,5 millions d'euros en 2008, 4 millions d'euros en 2009 et 2010, 8 millions d'euros en 2011 et aucune correction en 2012), résultant de motifs similaires ;

- les **amendes et astreintes prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne** (CJUE) en cas de violation persistante par les États membres du droit communautaire. Déjà condamnée à deux reprises, la France a été condamnée en 2009 à 10 millions d'euros d'amende suite à l'affaire « Organismes génétiquement modifiés » (OGM)¹. Elle n'aurait en revanche fait l'objet d'aucune pénalité financière au titre de manquements à la législation communautaire depuis 2010.

En dépit de ce dernier point positif, vos rapporteurs spéciaux appellent l'attention sur ces contributions subies, dont **le coût considérable pour les finances publiques est d'autant moins supportable qu'il pourrait être évité**. Ils se félicitent des **moindres refus d'apurement au titre de la PAC** et encouragent le Gouvernement à ne pas relâcher ses efforts à ce sujet.

c) La France, troisième bénéficiaire des dépenses communautaires

Alors qu'entre 2006 et 2011, la France avait remplacé l'Espagne² au rang de **premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire, elle n'est désormais que troisième pays « bénéficiaire », derrière l'Espagne et la Pologne**. 12,7 % des dépenses ont été opérées en France en 2006, soit 13,5 milliards d'euros. Pour 2007, ces données étaient 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. En 2009, ces données ont été respectivement de 13,3 % et

¹ 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.

² A partir de 2011, l'Allemagne va supplanter l'Espagne et devenir le deuxième État bénéficiaire des dépenses du budget communautaire.

13,6 milliards d'euros sur un total de 103 milliards d'euros. En 2010, la situation s'est détériorée, avec des dépenses représentant 11,8 % de l'ensemble des dépenses de l'UE, soit 13,1 milliards d'euros

Pour le dernier exercice disponible, soit 2011, cette tendance s'est confirmée avec **11,2 % des dépenses du budget communautaire qui ont été effectuées sur notre sol, soit 13,2 milliards d'euros sur un total de 117,34 milliards.**

Ce statut de troisième bénéficiaire tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent 72,5 % du total des dépenses réparties sur notre territoire.

Dépenses communautaires en France en 2011

	2011
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 313
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	1 773
2 Conservation et gestion des ressources naturelles	9 542
3 Sécurité et citoyenneté	193
Total	12 820
En % du total UE	11,7 %
Dépenses administratives	343
TOTAL, dont dépenses administratives	13 162
En % du total UE	11,2 %

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

En 2011, la part de la France dans le total des dépenses agricoles de l'UE s'est maintenue à un niveau élevé (17,1 %), ce qui en fait le **premier bénéficiaire en volume**, maintenant une tendance établie depuis 2003. Cette part est cependant en baisse puisqu'elle représentait 19 % en 2009.

La même année, la France n'était que le **vingtième bénéficiaire des dépenses** de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte **les retours par habitant** (202 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (3 037 euros par habitant). Vos rapporteurs spéciaux soulignent que nous étions le quinzième bénéficiaire par habitant en 2008, ce qui témoigne du rythme de la dégradation de nos retours. De même, la France

n'était, en 2011, que le **huitième bénéficiaire de la PAC par habitant** (152 euros par habitant, et elle était encore cinquième bénéficiaire en 2009), loin derrière l'Irlande, premier bénéficiaire (375 euros par habitant).

À compter de **2013**, la France pourrait de plus **cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC**, consécutivement à la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux États membres de l'Union. De manière générale, une analyse des « retours » **par rubrique budgétaire** enseigne que l'entrée des nouveaux États membres dans l'Union a contribué à éroder la proportion des dépenses communautaires réparties sur notre territoire.

2. Un statut de contributeur net qui s'accroît

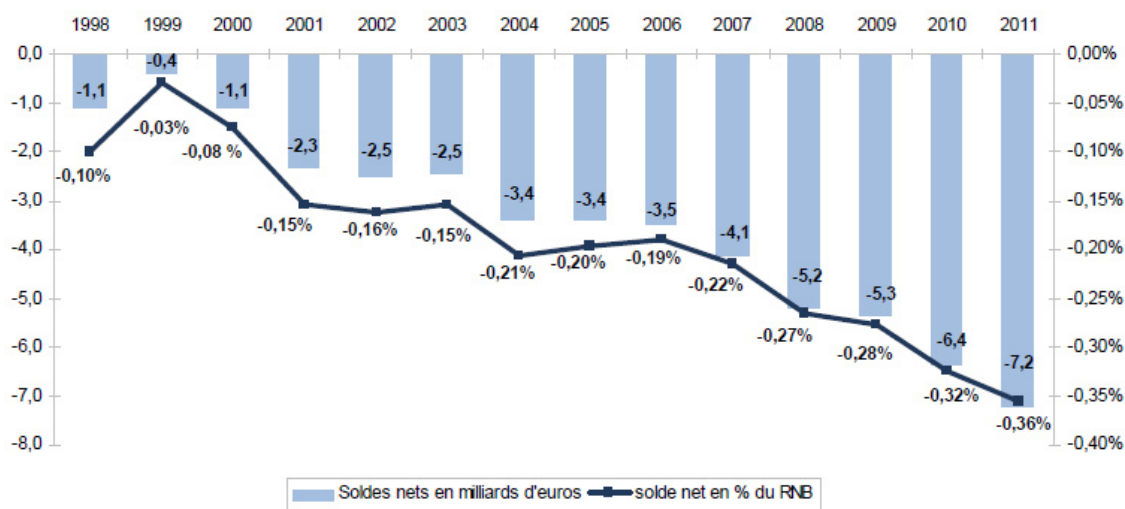
La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol **classe la France parmi les États membres « contributeurs nets »**. Ce statut **s'accroît** sous l'effet conjugué du cadrage financier 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la décision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

Le solde net de la France s'est nettement dégradé ces dix dernières années. Alors qu'il représentait **moins de 400 millions d'euros en 1999**, il a été **multiplié par dix-huit en douze ans**.

Selon le dernier exercice disponible (2011), **notre situation continue de se détériorer** au regard de notre solde net. Alors qu'il s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 2009 et à 6,4 milliards d'euros en 2010, **le solde net de notre pays représentait ainsi 7,2 milliards d'euros en 2011**.

La France ne parvient donc **plus à contenir le niveau de son solde net**, sous l'effet conjugué **de l'élargissement, de l'encadrement croissant des dépenses agricoles et du système en vigueur des ressources propres**.

Evolution du solde net français depuis 1998 (méthode « rabais britannique »)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Malgré ces évolutions notables, vos rapporteurs spéciaux soulignent les **limites inhérentes à la notion de solde net**, qui ne retrace **qu'imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques** que les États membres retirent de leur adhésion à l'Union européenne.

En 2011, la France était le **deuxième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **sixième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**¹. Elle était respectivement troisième et sixième en 2010 et deuxième et septième en 2009.

Les autres contributeurs nets sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, le Danemark et la Finlande. Chypre a fait un passage rapide au sein de ce « club » en 2007 et 2008.

¹ Cette méthode, considérée comme la plus cohérente sur le plan économique et la plus largement utilisée par les États 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 État 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 État 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.

Les soldes nets des 27 en 2011 (méthode « rabais britannique »)

(en milliards d'euros et en pourcentage du RNB)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

IV. LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES DE L'UNION EUROPÉENNE (MARC MASSION)

Le présent chapitre a fait l'objet d'une **communication de votre rapporteur spécial** devant votre commission des finances le 19 juin 2013. Un compte-rendu de cette réunion est disponible.

A. DES DÉPENSES RETRACÉES DE MANIÈRE INCOMPLÈTE

La **rubrique 5** « Administration » regroupe les **dépenses administratives** (dépenses de fonctionnement et de personnel surtout) des institutions de l'Union européenne.

Les **dépenses des agences européennes**, y compris de fonctionnement et de personnel, sont quant à elles, **ventilées entre les autres rubriques du budget communautaire**.

En termes de masse financière, il s'agit pour la rubrique 5, regroupant une partie seulement des dépenses administratives de l'Union européenne, de **69,5 milliards d'euros dans le cadre 2014-2020**, soit environ **9,9 milliards d'euros par an** (8,7 milliards d'euros en 2014) et **25 % de plus** que dans le précédent cadre 2007-2013.

Il peut être observé que le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 est parvenu à un accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP) en réduisant de 8 % la proposition de la Commission européenne, mais **que le montant inscrit pour la rubrique 5 n'a quasiment pas été modifié**.

De même tout au long de l'année 2013, **la discussion entre le Conseil et le Parlement européen sur le CFP n'a pas porté sur les montants des rubriques** (ou de façon marginale) mais sur la flexibilité du budget – entre rubriques et entre années – ainsi que sur l'introduction d'une clause obligatoire de révision.

Bien que la rubrique 5 et ses 69,5 milliards d'euros représente une **part mineure du budget communautaire (6 %)**, il a semblé utile à votre rapporteur spécial de réaliser un travail plus approfondi sur ce sujet. Il ne faut pas oublier que le diable se cache souvent dans les détails.

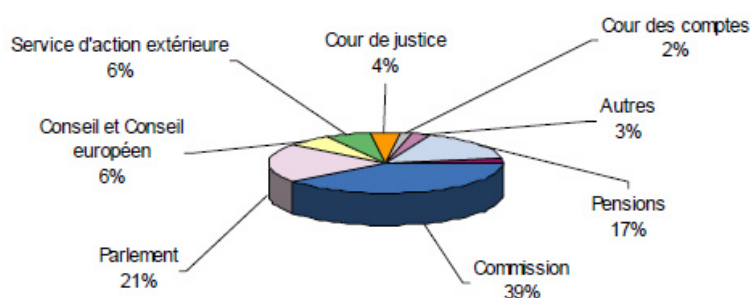
1. Les dépenses administratives au sein de la rubrique 5

La **rubrique 5** « Administration » rassemble des **dépenses de personnel** (75 %, y compris les pensions), **de fonctionnement courant** (10 %), mais aussi la **politique immobilière** (15 %).

Elles permettent de **financer les institutions de l'Union européenne** (Commission, Conseil, Parlement européen, Cour de justice, Cour des comptes européenne, Médiateur européen, Comité économique et social, Comité des régions et Service européen pour l'action extérieure), les offices rattachés à la Commission, les **pensions** de l'ensemble des personnels et les subventions aux **écoles européennes**.

Ces dépenses administratives de l'Union européenne sont évaluées pour **2013 à 8,4 milliards d'euros** en crédits de paiement et d'engagement, soit **6,3 % du budget 2013**. Hors pensions (17 % des crédits), la Commission représente à elle-seule **39 % des dépenses de la rubrique 5** (3,3 milliards d'euros dont 76 % en dépenses de personnel), le Parlement 21 %, les autres institutions (Cour de justice, Cour des comptes, Service européen d'action extérieure, etc.) 15 % et le Conseil 6 %.

Les dépenses administratives de l'UE en 2013

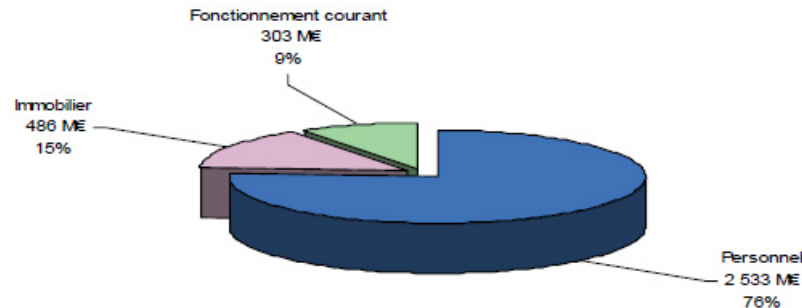


Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Le **revenu mensuel moyen** d'un agent de l'UE s'élève à **6 500 euros nets** tandis que la **pension moyenne** serait de l'ordre de **6 000 euros par mois**, ce niveau de rémunération devant beaucoup à la sur-représentation des cadres A dans la fonction publique communautaire : 26 000 sur 38 500 fonctionnaires permanents.

Pour la Commission, les dépenses de personnel, hors pension, représentent à elles seules **plus de 75 %** de ses dépenses administratives.

Les dépenses administratives de la Commission (hors pensions et écoles européennes)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014

Il ressort du travail conduit par votre rapporteur spécial, d'une part, qu'une **réforme de l'administration européenne est en cours** et qu'elle doit permettre de **mieux maîtriser ces coûts** et, d'autre part, que les **dépenses de fonctionnement et de personnelle de l'UE sont sous-estimées** puisque les dépenses liées aux agences ne sont pas récapitulées dans la rubrique 5, à l'exception du centre de traduction de l'Union européenne.

2. Les dépenses administratives hors rubrique 5

Pour ce qui concerne la sous-estimation des dépenses administratives, il convient d'observer que la rubrique 5 ne retrace pas les **dépenses administratives liées aux agences européennes, au nombre de 52** et qui sont ventilées entre les autres rubriques budgétaires.

Ces structures, souvent réparties sur le territoire des différents États membres, regroupent **8 000 agents environ**, soit une part non négligeable de la totalité des 55 000 que compte l'UE. La subvention annuelle versée aux agences européennes par le budget communautaire est de l'ordre de 800 millions d'euros, mais la Commission propose de porter ce montant à 982 millions d'euros d'ici 2020. **L'augmentation des dépenses administratives des agences décentralisées de l'UE devrait pourtant être mieux maîtrisée**, conformément à l'approche retenue par les États membres à l'échelle nationale, voire par l'UE pour sa programmation 2014-2020.

Un effort particulier reste donc à fournir pour **rationaliser ces agences**, comme l'a proposé notre ancien collègue rapporteur spécial, Denis Badré. Ce dernier a, en effet, conduit en 2009 un travail sur les agences européennes, qui a fait l'objet d'un rapport conjoint au nom de votre commission des finances et de la commission des affaires européennes¹. La

¹ Cf. 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).

proposition de résolution qui a suivi ce rapport¹ recommandait l'adoption de principes stricts permettant d'**encadrer la création, le pilotage et le suivi** des agences européennes.

En 2012, la seule **masse salariale de l'Union** (rubrique 5 + agences européennes) **aurait atteint globalement un montant de près de 4 milliards d'euros**, pour environ 55 000 agents au total. À titre de comparaison, mais comparaison n'est pas raison, pour un nombre d'agents sensiblement équivalent à ceux de la ville de Paris, cette masse salariale représente près du **double en coût de personnel**.

B. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME

1. Un effort de maîtrise des coûts qui reste à confirmer

Dans la perspective du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission a présenté officiellement en décembre 2011 une **proposition de règlement modifiant le statut du personnel actuellement en vigueur**, qui avait déjà été réformé en 2004. Cette réforme devait permettre, selon ses termes, à l'ensemble des institutions, organes et agences de « *réaliser des gains d'efficacité et des économies supplémentaires tout en garantissant l'existence d'une fonction publique européenne attrayante et de qualité* ».

Les modifications envisagées ont été négociées pendant les années 2012 et 2013, notamment au sein d'un **groupe de travail sur le statut du personnel de l'UE** (dit « groupe statut ») et, à l'issue de cinq trilogues entre le Conseil et le Parlement, un compromis a été trouvé le 19 juin 2013. Le Conseil a adopté ce compromis le 28 juin 2013 et le Parlement lors de sa séance plénière du 2 juillet 2013.

Comme le souligne l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2014, la France a été « *très active dans les travaux du groupe statut* ». Elle s'est attachée à défendre les objectifs suivants :

- laisser au Conseil une marge d'appréciation sur l'ajustement annuel des salaires ;

- réviser les paramètres du système de pensions afin d'en assurer la soutenabilité à long terme ;

- augmenter le taux et élargir l'assiette, notamment aux pensionnés, du prélèvement spécial acquitté par les agents des institutions européennes ;

- modifier la structure des carrières afin de garantir une meilleure prise en compte de la performance et des responsabilités dans la politique de promotions ;

¹ Proposition de résolution n° 23 (2009-2010).

- réexaminer en profondeur le régime indemnitaire des agents européens.

Dans un souci de compromis, la France s'est toutefois **prononcée en faveur du texte issu des négociations en trilogie, malgré son caractère perfectible.**

Sur la période récente, en matière de maîtrise des coûts, il faut noter que **l'élargissement de 15 à 27 États membres**, avec notamment le passage de 11 langues officielles en 2003 à 23 en 2007, **l'arrivée de la Croatie** au 1^{er} juillet 2013 (28^{ème} État membre) et, enfin, **la gestion d'un volume global de dépenses plus élevé** représentent toute une série **de facteurs haussiers pour la rubrique 5**, qui influent directement sur les besoins en personnel des institutions européennes.

Puisque l'Europe ne peut pas se placer en-dehors des efforts exigés en matière d'assainissement des finances publiques, elle s'est engagée dans **une réforme administrative qui sera suivi de près par votre rapporteur spécial.** Il est en effet nécessaire de réaliser des gains d'efficacité en dépensant mieux et de procéder à des redéploiements de postes.

Outre la **réduction du personnel des institutions de - 5 % d'ici 2018 par rapport à 2012 (hors effectifs liés à l'adhésion de la Croatie, ce qui limite la portée de la mesure)**, en ne remplaçant pas la totalité des départs à la retraite et en limitant la conclusion de nouveaux contrats, les modifications techniques portent sur les points suivants :

- la **méthode d'ajustement des salaires et des pensions**, en fondant l'adaptation des salaires et des pensions sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux d'un panel de dix États membres contre huit actuellement (la Pologne et la Suède seraient ajoutées à l'échantillon) ; l'indice international de Bruxelles pris en compte pour mesurer l'évolution du coût de la vie serait remplacé par l'inflation nationale en Belgique et au Luxembourg ; l'ajustement des rémunérations et des pensions ne relèverait plus d'une décision du Conseil mais constituerait un acte délégué ; la « clause d'exception », applicable en cas de détérioration soudaine et grave de la situation économique et sociale dans l'Union européenne, consisterait à maintenir le taux de revalorisation des salaires et des pensions obtenu par application de la méthode mais à prévoir sa mise en œuvre sur deux exercices ;

- le **prélèvement spécial**, renommé « prélèvement de solidarité » voit son taux fixé à 6 % du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2023 (7 % pour les grades supérieurs à AD15 échelon 2) ;

- la **durée de travail hebdomadaire** passera de 37,5 heures à 40 heures sans compensation salariale ;

- les **pension** : l'âge de départ à la retraite sera porté de 63 ans à 66 ans (pour les nouveaux recrutements, 65 ans pour les agents âgés de

moins de 35 ans et 60 à 65 ans pour les autres) ; l'âge de départ à la retraite anticipée serait de 58 ans contre 55 ans actuellement ; la possibilité de départ anticipé à la retraite sans décote serait maintenue mais limitée à 5 % des départs à la retraite contre 10 % actuellement ; des mécanismes d'incitation au maintien en activité jusqu'à 67 ans seraient mis en place ;

- le nombre de **jours de congés** octroyés au personnel pour leur voyage annuel vers leur État membre d'origine : il serait limité à 2 jours maximum au lieu de 6 jours maximum actuellement.

La réduction du personnel des institutions de 5 % d'ici 2018 par rapport à 2012, en ne remplaçant pas la totalité des départs à la retraite (40 % de non remplacement) devrait représenter 2 500 postes en moins, soit une réduction de 500 par an (hors nouveaux recrutements liés à l'adhésion de la Croatie).

L'effet « boule de neige » des pensions des personnels de l'UE ne doit pas, en outre, être sous-estimé. Le **coût annuel des pensions est aujourd'hui de 1,4 milliard d'euros**, pour 17 000 retraités. Or, en raison de l'augmentation des départs à la retraite, cette charge va progresser régulièrement et devrait atteindre **2,5 milliards d'euros d'ici 30 ans**. Selon la Commission européenne, la dette des États membres pour honorer, grâce au budget communautaire, les droits des personnels de l'Union au titre des pensions s'élèveraient à ce jour à 37 milliards d'euros. Ce point devra donc être suivi avec la plus grande vigilance.

2. La question du multilinguisme

Le **coût du multilinguisme** est évalué à environ **un milliard d'euros par an**. On relève **6 000 interprètes et traducteurs** dans l'ensemble des institutions de l'UE, dont environ 2 500 pour la Commission européenne et 2 000 pour le Parlement européen. Le multilinguisme est certes un atout pour la construction européenne mais son coût devrait nous interroger sur l'avenir de la place de nos bientôt 24 langues officielles.

Votre rapporteur spécial Marc Massion ne plaide bien évidemment pas pour un monopole de l'anglais dans le fonctionnement de l'UE, mais il est convaincu qu'un juste milieu est possible entre le multilinguisme actuel et le monopole de l'anglais : la **diversité linguistique ne doit pas être un obstacle à la bonne gestion des finances publiques**, de plus en plus impérative. À côté d'une limitation de la croissance des crédits entre chaque exercice, eu égard aux stratégies de consolidation budgétaire mises en œuvre par les États membres, la variation des ouvertures de crédits, en particulier s'agissant des CP, devra répondre à la nécessité d'**assurer une budgétisation au plus juste en fonction des besoins réels de sur l'exercice considéré**. Ainsi les crédits devront être de plus en plus alloués en fonction des capacités d'absorption ainsi que sur la base des taux d'exécution effectifs.

V. LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE EN EUROPE (JEAN ARTHUIS)

Le présent chapitre a fait l'objet d'une **communication de votre rapporteur spécial** devant votre commission des finances le 19 juin 2013. Un compte-rendu de cette réunion est disponible.

A. L'EUROPE AU DÉFI DE LA STABILISATION FINANCIÈRE

Aux termes de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), parfois qualifié de **clause de « no-bail out »**, *« l'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique »*. Cette disposition **empêche en principe un État membre de se substituer à un autre pour le paiement de sa dette. Elle n'interdit pas en revanche de lui prêter de l'argent, dès lors qu'il est solvable**. Or, si l'on excepte le cas de la Grèce, les autres États en difficulté de la zone euro ont été victimes d'une augmentation autoréalisatrice de leurs taux d'intérêt, ce qui a pu être analysé comme un simple problème de liquidité.

1. Le dispositif mis en place en 2010 : prêts bilatéraux à la Grèce, Mécanisme européen de stabilisation financière et Fonds européen de stabilité financière

Malgré l'insolvabilité de la Grèce et dans le but de rassurer les marchés quant à un risque d'extension et d'aggravation de la crise la zone euro, il a été adopté un premier **plan d'aide à la Grèce** par un accord intergouvernemental de l'Eurogroupe le 2 mai 2010¹ et, surtout, le Conseil a décidé, le 9 mai 2010, d'arrêter des mesures visant à préserver la stabilité financière en Europe.

¹ Au total, il s'agit sur trois ans de 80 milliards d'euros des États membres et de 30 milliards d'euros du Fonds monétaire international (FMI), soit un total de 110 milliards d'euros.

Ce mécanisme comprenait **un volet strictement communautaire**, le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), mis en place par un règlement en date du 11 mai 2010, et **un volet intergouvernemental**, fondé sur un accord conclu le 7 juin 2010 entre les États membres de la zone euro et créant le **Fonds européen de stabilité financière (FESF)**. Mis en place depuis le 4 août 2010, ce dernier permet d'apporter, jusqu'en 2013, sous forme de prêts ou de lignes de crédits¹, jusqu'à **440 milliards d'euros**, dans des conditions similaires à celles du Fonds monétaire international (FMI), chaque État membre de la zone euro octroyant une garantie proportionnelle à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (BCE).

Outre ce volet intergouvernemental, le volet communautaire, le **MESF**, permet à l'Union européenne de mobiliser jusqu'à **60 milliards d'euros** de prêts².

À **ces deux volets** (FESF et MESF), d'un montant global de 500 milliards d'euros, sont venus s'ajouter **250 milliards d'euros de prêts du FMI**, le dispositif étant en effet activé dans le cadre d'une mesure de soutien commune Union européenne/FMI, ce qui portait la **potentialité totale du dispositif européen de stabilisation financière à 750 milliards d'euros**.

2. Le dispositif actuel : la coexistence des dispositifs temporaires avec le Mécanisme européen de stabilité

Le FESF et le MESF sont **en cours de remplacement depuis 2012 par un dispositif unique, le Mécanisme européen de stabilité (MES)**, d'une capacité de prêt équivalente puisqu'établie à 500 milliards d'euros³. Il s'agit d'un **apport d'environ 250 milliards d'euros par rapport aux 500 milliards d'euros du FESF et du MESF**, qui ont déjà engagé environ 250 milliards d'euros. Par ailleurs, la **capacité de prêt du FMI a été accrue**, puisqu'elle est passée d'environ 300 milliards d'euros fin 2011 à environ **550 milliards d'euros**. Au total, **la capacité de prêt actuelle est de plus de mille milliards d'euros**.

¹ Deux réformes du FESF décidées le 11 mars 2011 et le 21 juillet 2011 visent à autoriser ses interventions sur le marché primaire et sur le marché secondaire, à accorder des prêts à titre de précaution et à faciliter la recapitalisation des établissements financiers par des prêts aux gouvernements.

² Ces prêts sont contractés par la Commission européenne sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières, pour venir en aide à un État qui connaît de graves perturbations économiques et financières ou une menace sérieuse de telles perturbations, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle.

³ A l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, une présentation approfondie du MES a été réalisée cette année par notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale (rapport n° 395, 2011-2012). Vos rapporteurs spéciaux renvoient à ce texte pour des approfondissements sur le mécanisme et ses enjeux.

Dans le but de supprimer une éventuelle incompatibilité avec la clause de « *no bail-out* », il a été décidé lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 de **compléter l'article 136 du TFUE**, fréquemment sollicité depuis le début de la crise¹. Le traité relatif au MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Le MES a pour directeur général Klaus Regling, parallèlement directeur général du FESF². Il faut d'ailleurs souligner que ce dernier **poursuivra les programmes actuellement en cours** (Grèce, Irlande et Portugal) et qu'il **continuera d'exister jusqu'à ce que la dernière obligation émise lui ait été remboursée**.

Les dispositifs se chevauchent donc du point de vue de leur existence juridique.

Le montant de 500 milliards d'euros du MES résulte de la **combinaison de deux dispositions** :

- l'article 8 du traité MES, qui prévoit que « *le capital autorisé du MES est fixé à sept cents milliards d'euros* », dont 80 milliards d'euros de « parts libérées » et 620 milliards d'euros de « parts appelables » ;

- l'article 41 du traité, qui prévoit que « *durant la période de cinq ans au cours de laquelle a lieu la libération échelonnée du capital, les membres du MES accélèrent le paiement des parts libérées, en temps utile avant la date d'émission, pour maintenir un ratio minimum de 15 % entre le capital libéré et l'encours des émissions du MES et garantir une capacité de prêt minimale combinée du MES et de la FESF de 500 milliards d'euros* ».

La **clé de contribution de chaque État membre au capital souscrit du MES** est fondée sur la clé de répartition du capital versé de la BCE (soit **20,386 % pour la France**). Il en résulte les montants du tableau ci-après, sachant que **la France contribuera au capital du MES à hauteur de 142,7 milliards d'euros** – à comparer avec les 159 milliards d'euros de garanties susceptibles d'être accordés au FESF – mais contrairement à ce qui a été le cas pour le FESF, sa contribution ne se limite pas à des garanties. Outre le fait que la France n'accorde pas à proprement parler de garanties au MES (elle souscrit en effet à du capital callable ou libéré), elle doit verser un capital libéré de **16,3 milliards d'euros sur cinq ans, soit environ 3,3 milliards d'euros par an**. En 2012 et en 2013, la France a décidé de verser

¹ L'article 136 du TFUE prévoit qu'« afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire (...), le Conseil adopte (...) des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour (...) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire » ou « élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique (...) ». De manière à contourner l'article 125 du TFUE, l'article 136 du TFUE est donc complété par l'alinéa suivant : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

² Il était auparavant directeur général aux affaires économiques et financières de la Commission européenne.

l'équivalent de deux annuités, soit 6,5 milliards d'euros. Le présent projet de loi de finances prévoit quant à lui le versement, par le programme 336 « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité » de la mission « Engagements financiers de l'État », d'une annuité de 3,26 milliards d'euros en 2014, conformément au rythme envisagé initialement¹.

¹ *Le projet annuel de performances pour 2013 du programme 336 indiquait que « le capital appelé du MES sera apporté en 5 tranches égales, conformément aux dispositions du Traité, dont deux, soit 6,5 milliards d'euros pour la France, ont été décaissés en 2012, deux autres prévues en 2013 et la dernière en 2014, conformément à la décision prise par les ministres chargés des finances à Copenhague le 30 mars 2012 ».*

Les contributions nationales au Mécanisme européen de stabilité (MES)

(en milliards d'euros)

	Clé MES (%)	Capital souscrit (1)		
		Versé par les États membres en 5 annuités égales à compter de juillet 2012 (2012-2016)	Parts appelables	Total
Autriche	2,783	2,2	17,3	19,5
Allemagne	27,146	21,7	168,3	190
Belgique	3,477	2,8	21,6	24,3
Chypre	0,196	0,2	1,2	1,4
Espagne	11,904	9,5	73,8	83,3
Estonie	0,186	0,1	1,2	1,3
Finlande	1,797	1,4	11,1	12,6
France	20,386	16,3	126,4	142,7
Grèce	2,817	2,3	17,5	19,7
Irlande	1,592	1,3	9,9	11,1
Italie	17,914	14,3	111,1	125,4
Luxembourg	0,25	0,2	1,6	1,8
Malte	0,073	0,1	0,5	0,5
Pays-Bas	5,717	4,6	35,4	40
Portugal	2,509	2	15,6	17,6
Slovaquie	0,824	0,7	5,1	5,8
Slovénie	0,428	0,3	2,7	3
Total	100	80,0	620,0	700,0

(1) Calculs de la commission des finances.

N.B. : la clé MES se fonde sur la clé de contribution au capital de la BCE. Les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE bénéficient d'une correction temporaire pour une période de douze ans après leur entrée dans la zone euro. Cette correction temporaire correspondra à trois quarts de la différence entre leurs parts dans le RNB et dans le capital de la BCE (chiffre composé en réalité de 75 % de la part dans le RNB et de 25 % de la part dans le capital de la BCE), selon la formule ci-après : Part MES = Part clé BCE - 0,75*(part clé BCE - part RNB). La compensation à la baisse pour ces pays est redistribuée parmi tous les autres pays conformément à leur part dans la clé BCE.

Sources : conclusion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, traité instituant le MES, calculs de la commission des finances

3. L'impact national de ces engagements financiers

Votre rapporteur spécial Jean Arthuis observe que la participation de la France à ces différents programmes d'assistance financière contribue à **l'accroissement de la dette publique française**. Selon les modalités d'enregistrement comptable de ces programmes, leur impact est différent.

En effet, selon le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC 95), sont prises en compte pour le calcul de la dette publique les unités institutionnelles relevant du secteur des administrations publiques¹. En application de ces principes, Eurostat a déterminé le traitement comptable devant être réservé à la dette contractée par le FESF et le MES. Pour ce dernier, Eurostat a considéré² qu'il constituait une unité institutionnelle eu égard à son autonomie et à son statut juridique mais qu'en tant qu'organisation internationale, elle ne saurait être rattachée au secteur des administrations publiques des États de la zone euro. Par conséquent, **la dette émise par le MES lui est propre et n'a pas à être enregistrée dans les comptes des États**. À l'inverse, concernant le FESF, Eurostat a estimé³ qu'il ne présentait pas les caractéristiques d'une unité institutionnelle, n'ayant ni capacité d'initiative, ni autonomie de décision et que **la dette émise par le Fonds devait être enregistrée dans les comptes des États** au prorata de leur quote-part dans les prêts octroyés.

Par conséquent, alors que l'ensemble de la dette émise par le FESF doit être enregistrée au titre de la dette publique de la France – au prorata de la participation française dans le Fonds –, seule la participation au capital appelé du MES doit y figurer. Par exemple, le versement de 4,5 milliards d'euros à Chypre en 2013 – dans le cadre d'un programme d'assistance conjoint avec le Fonds monétaire international (FMI) d'un montant total de 10 milliards d'euros – est resté sans effet sur le niveau de la dette publique française.

L'impact des programmes d'assistance financière de la zone euro sur la dette publique de la France

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
FESF	0,0	3,1	30,2	38,7	41,1	41,1	41,1	41,1
<i>dont Grèce</i>			23,6	29,7	31,6	31,6	31,6	31,6
<i>dont Irlande</i>		1,6	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
<i>dont Portugal</i>		1,5	4,0	5,1	5,6	5,6	5,6	5,6
MES*			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3
Total	4,4	14,5	48,1	63,1	68,8	68,8	68,8	68,8

(p) : Prévisions.

* : Participation au capital du MES.

Source : ministère de l'économie et des finances (octobre 2013)

¹ Pour être qualifiée d'unité institutionnelle, une entité doit jouir d'une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale (posséder en toute autonomie ses biens et ses actifs, prendre des décisions économiques, avoir la capacité de souscrire des engagements, etc.).

² Avis du 7 avril 2011.

³ Avis du 27 janvier 2011.

À côté du MES et du FESF, il demeure le **mécanisme de soutien financier des balances des paiements destiné aux États membres situés hors de la zone euro**, généralement accordé conjointement avec une intervention du FMI et dont le plafond global a été porté à 50 milliards d'euros en 2009¹.

Par emprunt de la Commission sur le marché des capitaux au nom de l'Union, ce mécanisme prévoit, aux conditions de l'emprunt, l'octroi de prêts aux États, qui doivent à terme rembourser la Commission. Ce dispositif a vu ses possibilités d'assistance financière progressivement relevées dans le contexte d'une évolution de la conjoncture économique ayant rendu encore plus nécessaire l'utilisation de ces soutiens.

4. Le chantier de l'union bancaire, un progrès prometteur

Face à la crise de la zone euro, mais de manière pérenne, l'union bancaire doit permettre de **rompre avec le cercle vicieux unissant les dettes souveraines aux dettes bancaires**. Les progrès enregistrés sur la période récente en matière d'union bancaire sont notables.

Ainsi, la mise en place du **Mécanisme de supervision unique** (MSU), confiant à la Banque centrale européenne la responsabilité de la supervision d'une grande partie des établissements financiers de la zone euro, est en cours, ce qui constitue une étape majeure de la constitution de l'Union bancaire. Le règlement instituant l'Autorité bancaire européenne (EBA) et le règlement créant le MSU ont été publiés au Journal Officiel de l'UE le 29 octobre 2013 : cela signifie qu'une année aura suffi à la finalisation puis à l'adoption des textes proposés par la Commission le 2 septembre 2012 dans le but de renforcer l'Union économique et monétaire (UEM). L'étape suivante est **sa mise en place effective**. La supervision unique ne pourra en effet être mise en œuvre qu'en **septembre 2014 au mieux**, et en tout état de cause après une revue préalable par la Banque centrale européenne (BCE) des actifs des banques concernées et un exercice de tests de résistance. Une

¹ Le règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 a créé un nouvel instrument, appelé *mécanisme des emprunts communautaires pour aider certains pays de la Communauté à surmonter des déséquilibres ingérables de la balance courante causés par le premier choc pétrolier*. En 1988, par le règlement (CEE) n° 1969/88, ce dispositif a pris le nom de *mécanisme de soutien en cas de difficultés ou de menaces de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre*. Il faut souligner que les États membres qui ont adopté l'euro ne peuvent prétendre à ce dispositif. Ce règlement de 1988 a été maintenu mais modifié, notamment par le règlement (CE) n° 332/2002, pour répondre aux besoins potentiels des autres pays de l'UE jusqu'à ce qu'ils adoptent l'euro à leur tour. Le plafond de 12 milliards d'euros alors fixé a été ensuite porté à 25 milliards d'euros en 2008, puis à 50 milliards d'euros en 2009. Depuis 2011, trois États ont bénéficié du mécanisme : la Hongrie, la Roumanie et la Lettonie.

fois cette phase achevée, la BCE sera dorénavant le superviseur unique des principaux établissements financiers de la zone euro¹

Il restera ensuite à **faire progresser les deux volets les moins avancés** des trois piliers de l'union bancaire : procédure de restructuration bancaire harmonisée et système commun de garantie des dépôts. Alors que le MSU est dans sa phase de mise en œuvre, la **garantie des dépôts commune** reste à organiser tandis que le **mécanisme unique pour la résolution des banques** a été proposé par la Commission le 10 juillet 2013 et est cours de discussion.

B. L'EUROPÉANISATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Le renforcement des mécanismes européens de surveillance et de coordination budgétaires

La crise des dettes souveraines a révélé les **insuffisances de la gouvernance économique et budgétaire** au sein de l'Union européenne et, plus spécifiquement au sein de la zone euro. Aussi, à compter de 2010, a été engagé un renforcement des mécanismes européens de surveillance budgétaire et macroéconomique.

a) Le « six-pack » et le TSCG

Ainsi, le « six-pack », paquet législatif de six textes, entré en vigueur en décembre 2011, a introduit un mécanisme de **prévention et de correction des déséquilibres économiques**, appelé procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM). Elle permet à la Commission et au Conseil de l'Union européenne d'adopter à **titre préventif**, soit avant que les déséquilibres ne s'aggravent, des **recommandations**. Dans les cas les plus graves, le **volet correctif** permet l'ouverture d'une procédure de **déséquilibre excessif** à l'encontre de l'État concerné, qui doit alors soumettre un plan d'action corrective comportant une feuille de route précise et les délais de mise en œuvre des mesures prévues. S'agissant des États membres de la zone euro, l'application du volet correctif est particulièrement rigoureuse dans la mesure où un État qui ne met pas en œuvre les mesures recommandées peut se voir imposer un **dépôt portant intérêt**. En outre, si celui-ci persiste à ne pas se conformer à ces recommandations, le dépôt portant intérêt peut être converti en **amende**.

Il peut être noté que le « six-pack » a, par ailleurs, renforcé le **pacte de stabilité et de croissance (PSC)**. Dans le cadre de la **procédure de déficit excessif (PDE)**², le PSC prévoit que des sanctions financières peuvent être appliquées aux États membres de la zone euro qui ne se conformeraient pas

¹ 130 établissements financiers seront concernés représentant 80 % des actifs financiers de la zone euro, 95 % du système bancaire français et moins de 75 % du système bancaire allemand.

² La PDE concerne les États dont le déficit effectif excède 3 % du PIB.

aux recommandations que le Conseil leur a adressées afin qu'ils corrigent leur déficit excessif. Aussi, dans le cas où un État manque à ses obligations, le Conseil peut désormais lui imposer une sanction financière à la majorité qualifiée inversée (MQI) sur recommandation de la Commission, et cette **sanction peut être imposée à tout moment**, dès lors que les conditions sont réunies. De plus, **le critère de dette publique** prévu par le traité de Maastricht devient **opérationnel** dans le PSC : tout État membre dont le taux d'endettement dépasse 60 % du PIB peut faire l'objet d'une PDE, même si son déficit public est inférieur à 3 % du PIB, dès lors qu'il ne réduit pas d'un vingtième par an, sur une moyenne de trois ans, l'écart entre son taux d'endettement et la valeur de référence de 60 %. En outre, le volet « préventif » du PSC est assorti d'**un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel**¹ et devant être compris entre - 1 point de PIB et l'excédent². Et il est prévu que les États fassent converger leur solde structurel vers l'OMT d'au moins 0,5 point de PIB par an. Dès lors, le volet « préventif » du pacte de stabilité et de croissance fournit aux États membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE) **une trajectoire en matière de programmation des finances publiques**. Il convient d'observer que les OMT sont fixés par les États dans leur programme de stabilité ou de convergence.

Parallèlement au « *six-pack* », le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire européenne³ a été adopté et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013⁴. Ils obligent les États signataires à se **doter d'un objectif de moyen terme (OMT) de déficit structurel** et à **s'engager à suivre une trajectoire de solde structurel**. La conditionnalité de l'aide du MES à la ratification du TSCG peut également être soulignée.

b) Le « two-pack »

Enfin, le « *two-pack* », paquet de deux règlements entrés en vigueur le 30 mai 2013, institue tout d'abord un **calendrier budgétaire commun** à l'ensemble des États membres de la zone euro, qui s'inscrit pleinement dans

¹ La référence au solde structurel est partagée avec le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé des effets du cycle économique. Il correspond donc à un solde public qui serait constaté si le PIB était égal à son potentiel, c'est-à-dire au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

² Dans les faits, cette règle ne s'applique pas aux États parties au TSCG dans la mesure où celui-ci prévoit que l'objectif de moyen terme (OMT) doit respecter une limite inférieure de - 0,5 point de PIB.

³ Le traité a été signé par l'ensemble des États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie.

⁴ Voir le rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de notre collègue François Marc, rapporteur général (n° 22, 2012-2013).

« le contexte du semestre européen »¹ de manière à mettre en place un « cycle annuel de surveillance ». La principale innovation réside dans **l'examen, par la Commission, de chaque projet de plan budgétaire** ; aussi, sur cette base, cette dernière formule-t-elle un avis pour le 30 novembre au plus tard. Si la Commission décèle un manquement particulièrement grave aux obligations découlant du PSC, elle adopte son avis dans les deux semaines suivant la transmission du projet de plan budgétaire et demande qu'un projet révisé lui soit soumis dès que possible². L'Eurogroupe examine, lui aussi, les avis sur les projets de plans budgétaires ainsi que la situation et les perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble, sur la base d'une évaluation réalisée par la Commission, afin de disposer d'une **vision agrégée du contexte budgétaire de la zone euro**.

2. Ce que la montée en puissance d'Eurostat et du MES veut dire

Les solutions retenues jusqu'aujourd'hui pour répondre aux enjeux de la crise de la zone euro vont dans le bon sens mais ne sont pas totalement satisfaisantes, la réflexion sur la gouvernance de la zone euro doit être poursuivie, alors **l'euro a été, jusqu'à la crise des dettes souveraines au moins, un anesthésiant**. Il faut en effet tirer toutes les conséquences de la spécificité de la zone euro en ce qu'elle établit entre les 17 États qui en sont membres un niveau de solidarité sans commune mesure avec celui qui lie les 28 membres de l'Union européenne. Une monnaie ne suffit pas à faire un projet politique et c'est pourquoi la zone euro doit se doter d'une **véritable gouvernance économique, financière et budgétaire**.

Le présent rapport poursuit à cet égard le travail entamé l'année dernière par votre rapporteur spécial, à l'occasion de la remise en 2012 d'un rapport sur l'avenir de la zone euro³. Son titre, « l'intégration politique ou le chaos », exprime l'alternative qui demeure. Quelques propositions de ce rapport, notamment le projet de création d'un ministre de l'économie et des finances appuyé sur une véritable **direction générale du Trésor européenne**, ainsi que la mise en place d'une capacité renforcée de **coordination**

¹ Le semestre européen, mis en œuvre en 2011 pour la première fois, débute avec la publication, par la Commission, de l'examen annuel de croissance (EAC) qui expose les actions prioritaires que devront mener les États membres en matière de politique économique, et se conclut à l'été avec les recommandations du Conseil aux États membres sur la base des propositions de la Commission. Il s'agit surtout de faire coïncider entretemps la remise par les États membres des programmes de stabilité ou de convergence et des programmes nationaux de réforme, ainsi que leur examen par les instances européennes.

² Toutefois, cette procédure n'aurait pas pour conséquence de contraindre l'État concerné à revoir intégralement son projet, ce dernier n'étant tenu que de soumettre un projet « révisé ». Cette étape a donc pour seule finalité d'alerter, si nécessaire, les États sur les conséquences possibles de l'adoption d'un projet de budget ne permettant pas de respecter les règles budgétaires européennes. Par ailleurs, le caractère public des avis permettra d'éclairer les travaux des parlements nationaux et sera de nature à renforcer leurs échanges avec les institutions européennes.

³ « Avenir de la zone Euro : l'intégration politique ou le chaos », rapport de Jean Arthuis remis au Premier ministre, alors François Fillon, le 6 mars 2012.

budgétaire de la zone euro, paraissent commencer timidement à se traduire en actes d'après votre rapporteur spécial.

Des avancées sont en effet perceptibles avec, comme il a été vu, une meilleure harmonisation budgétaire, la mise en place de l'union bancaire et, enfin, la **montée en puissance du MES**. Ce dernier, à l'instar d'**Eurostat** dans un autre registre, a vu son rôle prendre une ampleur inédite dans la période récente. C'est pourquoi votre rapporteur spécial émet l'idée que ces **deux organismes** font figure d'embryons de **direction générale de la comptabilité publique** et de **direction du Trésor** de l'Europe. Une telle évolution représente un jalon majeur dans l'européanisation des finances publiques.

a) Eurostat et la comptabilité publique européenne

S'agissant tout d'abord d'Eurostat, ce service de la Commission européenne a fortement fait évoluer son rôle à l'occasion de la crise des dettes souveraines. D'une administration de statisticiens, experts en macroéconomie, Eurostat et ses 800 agents sont devenus les **pionniers de la comptabilité publique européenne**. Dans les ratios dette sur PIB ou déficit sur PIB, Eurostat avait traditionnellement la compétence d'une mesure des risques par rapport au dénominateur que constitue le produit intérieur brut (PIB), mais il a su se construire une expertise sur le numérateur que sont les comptes publics.

Son département des comptes nationaux est ainsi passé en trois ans de **15 agents à 55 agents** et il traite dorénavant plus largement des « finances publiques » et non plus seulement des comptes, comme l'ont montré, lors d'un déplacement dans les locaux d'Eurostat en mai 2013, son directeur général, Walter Radermacher, et son responsable des finances publiques, Gallo Gueye, qui avait été auditionné par votre commission des finances à la fin du mois de mars 2010.

Eurostat utilise des **systèmes d'assurance qualité renforcés** dans les États membres et propose désormais à la Commission européenne de **dresser des amendes en cas de manipulation des statistiques nationales**. Son indépendance, sans être organique, sera renforcée par le fait que son directeur général devienne à l'horizon 2014 « seul responsable de la production des statistiques ».

Un regard rétrospectif conduit à penser que **cette révolution du rôle et de la place d'Eurostat aurait dû être conduite plus tôt**, soit dès 1999 pour la création de l'euro, soit après la première crise grecque de 2005, mais l'Allemagne n'a pas voulu réformer les règles d'Eurostat. Jusqu'au déclenchement de la crise des dettes souveraines, en 2009, les comptes publics étaient réputés souverainement sincères. Ce rendez-vous manqué a coûté cher et son addition n'est pas close. Votre rapporteur spécial se félicite que ce rendez-vous soit aujourd'hui en train d'être honoré, mais il recommande cependant de ne pas s'arrêter là et de progresser sur la voie de l'harmonisation comptable.

Partant du constat que les normes internationales IPSAS ne pouvaient être appliquées telles quelles en Europe, la Commission européenne travaille en étroite relation avec la Cour des Comptes européenne et les cours des comptes nationales pour définir des normes, appelées EPSAS ou « European Public Sector Accounting Standards ». Ces **normes comptables européennes** permettront une normalisation de la présentation des comptes publics, une surveillance harmonisée des comptes publics européens et des diligences de certification qui garantissent la sincérité des comptes. En outre, ces normes seront issues de l'UE et de ses États membres et pas d'une entité privée plus ou moins légitime.

Pour votre rapporteur spécial, la future direction générale de la comptabilité publique de la zone euro, voire de l'Union européenne, qui se dessine du côté d'Eurostat, sera un jalon majeur pour le progrès de la **gouvernance économique, financière et budgétaire** en Europe.

b) Le MES : future direction du Trésor européenne ?

Pour ce qui concerne ensuite le MES et le FESF, votre rapporteur spécial affirme y voir les **prémises d'une direction générale du Trésor de la zone euro**. En effet, lors de son déplacement à Luxembourg, il a été frappé par le fait que ces institutions dirigées par Klaus Regling et qui représenteront 120 agents d'ici la fin de l'année 2013, veillent à se coordonner avec les directions du Trésor des États de l'eurogroupe.

Ainsi, les émissions de titres du MES font l'objet d'une organisation d'un calendrier préparé en amont avec l'ensemble des États concernés. Derrière les 188 milliards d'euros de prêts du FESF (Grèce, Portugal et Irlande) et les 700 milliards d'euros de capital du MES, dont 80 sont effectivement appelés (pour l'Espagne et pour Chypre) et 620 correspondent au capital callable, se dessine une **capacité budgétaire de la zone euro**.

La **mutualisation des dettes souveraines**, si elle advient, devrait passer par le MES, alors que la perspective des eurobonds est à ce stade plutôt lointaine.

Le MES devrait, de plus, recevoir le droit de **recapitaliser directement les banques** et une telle procédure le conduira à participer aux conseils d'administration des structures concernées et à exercer son droit de vote.

Votre rapporteur spécial estime, en outre, que pour devenir une direction générale du Trésor de la zone euro, le MES devra se doter d'une **expertise en matière d'analyse économique** et jouer un rôle préventif à travers le conseil aux États membres.

Ayant formulé le projet de création d'un **ministre de l'économie et des finances** appuyé sur un véritable **Trésor public européen**, ainsi que la mise en place d'une **capacité budgétaire de la zone euro**, votre rapporteur

spécial se félicite de ces exemples concrets de gouvernance européenne des finances publiques, véritable préfiguration de l'union budgétaire.

Enfin, la création en 2013 d'un forum permanent tel que la **Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière** (GEF) de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du TSCG, constitue une autre avancée qui mérite d'être saluée. Cette nouvelle structure ne doit pas se révéler être un alibi démocratique. Son **rôle dans la gouvernance de la zone euro**, et dans l'avenir de l'Union économique et monétaire (UEM) plus généralement, doit **devenir effectif**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, et de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 41).

M. Philippe Marini, président. – Le rapport relatif à la participation de la France au budget européen aurait dû nous être présenté par Marc Massion et Jean Arthuis, mais ce dernier est retenu au mariage des deux formations du centre.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Je lui ai fait la même remarque, qu'il a tenu à rectifier : c'est un rassemblement, non un mariage.

La contribution française au budget communautaire prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. L'article 41 du projet de loi de finances pour 2014 l'évalue à 20,14 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,7 %, ou 540 millions d'euros, par rapport à 2013. L'année dernière et celle d'avant, la hausse s'élevait à 720 millions d'euros.

En juin dernier, à l'occasion d'un point d'étape sur les enjeux et les perspectives budgétaires de l'Union européenne, Jean Arthuis et moi-même avons mis l'accent sur trois aspects : les dépenses administratives de l'Union européenne, les ressources propres du budget communautaire et la gouvernance économique, financière et budgétaire de la zone euro. Mon intervention ne revient pas sur ces éléments qui font, de plus, l'objet d'une reprise dans la note de présentation qui vous a été communiquée.

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020, largement issu d'un accord adopté au terme de longues négociations par le Conseil européen les 7 et 8 février 2013, fixe les plafonds suivants : 1 082,55 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE) et 1 023,95 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces 58,6 milliards d'euros d'écart s'ajoutent au stock déjà préoccupant de restes à liquider (RAL), ces engagements pris par l'Union européenne mais non encore couverts par des paiements. Ce stock est estimé à 225 milliards d'euros fin 2013 et continuera d'augmenter l'année prochaine.

Le nouveau cadre pluriannuel s'inscrit dans une certaine continuité à l'égard du précédent. Seules trois rubriques connaissent des variations importantes : il s'agit des rubriques 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », qui croît de 58 % ; 3 « Sécurité et citoyenneté », en augmentation de 45 % ; et 5 « Administration », en hausse de 25 %.

Les négociations entre le Conseil et le Parlement européen ont très peu porté sur les montants des rubriques ou sur la structure des dépenses. Elles se sont concentrées sur la flexibilité entre les années et les rubriques : la marge globale pour les paiements, la marge globale en faveur de la

croissance et de l'emploi, la flexibilité pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche et, enfin, la marge pour imprévus ont été créées à cette fin.

Je me félicite de la création, dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), appelé à succéder au Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis (PEAD). Ce fonds fera désormais partie de la politique de cohésion, alors que le PEAD relevait de la PAC. Sa dotation s'élevait à 500 millions d'euros par an depuis 2009, celle du FEAD sera portée à un niveau maximal de 557 millions d'euros par an, soit une enveloppe totale sur 2014-2020 de 2,8 milliards d'euros que les États membres pourront compléter à hauteur de 1,1 milliard d'euros. En 2013, quatre associations distribuent les produits financés par le PEAD : la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, le Secours populaire et la Croix-Rouge française.

J'en arrive à la négociation budgétaire pour l'année 2014, qui est toujours en cours. L'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne au printemps propose une baisse de 6 % des CE par rapport à 2013, soit 142 milliards d'euros. Seuls les crédits de la rubrique 1a « Compétitivité » y progressent de 3,3 %, le financement de la politique de cohésion diminuant de 13,5 %, et les rubriques 3 « Citoyenneté, liberté, justice » et 4 « L'Union européenne, acteur mondial », respectivement, de 9,4 % et 12,5 %. Les CP y affichent, quant à eux, une hausse de 2,1 % pour atteindre 136 milliards d'euros.

Le projet de budget adopté par le Conseil en septembre 2013 se veut plus rigoureux : 310 millions d'euros sont retranchés en CE, ce qui conduirait à une baisse de 6,2 % par rapport à 2013, et 1,06 milliard d'euros en CP, ramenant la hausse pour 2014 à 1,3 % par rapport à 2013. Le 23 octobre 2013, le Parlement européen a voté en séance plénière un budget très proche des propositions de la Commission : baisse de 5,5 % des CE et hausse de 2,2 % des CP.

La proposition d'augmentation des crédits formulée par nos collègues députés européens rendra difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire lors de la phase de conciliation, censée aboutir dans le courant du mois de novembre.

Le projet de loi de finances pour 2014 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à 20,14 milliards d'euros, soit une hausse de 2,7 % en un an. En vingt ans, ce montant a été multiplié par cinq. Nous savons d'expérience qu'au terme de l'exécution 2014, des ouvertures nouvelles en crédits de paiement seront intervenues et que le prélèvement effectif ne sera pas celui inscrit en loi de finances.

Le prélèvement a en effet été surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros en 2007, sous-estimé de 300 millions d'euros en 2008, sous-estimé à nouveau d'un milliard d'euros en 2009, surestimé de 556 millions d'euros en

2010, légèrement surestimé en 2011 - à hauteur de 5 millions d'euros - puis sous-estimé en 2012 de plus de 170 millions d'euros. En 2013, la sous-estimation du prélèvement s'élèverait à 1,8 milliard d'euros au terme de l'exécution. Le phénomène des restes à liquider explique l'essentiel de ces récents écarts en exécution et laisse planer l'aléa de budgets rectificatifs d'envergure à partir de l'année prochaine. Nous interrogerons le Gouvernement sur l'impact précis des restes à liquider sur notre contribution nationale et sur les mesures qui seront prises pour résoudre ce problème. L'estimation du prélèvement soumise au vote du Parlement doit être plus précise et plus fiable.

J'en viens à la question de notre solde net. La France devrait demeurer en 2014 le deuxième contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, avec une contribution équivalant à 16,7 % du total des ressources de l'Union européenne. Mais avec un peu plus de 11 % des dépenses communautaires, elle n'est plus que troisième pays bénéficiaire, derrière l'Espagne et la Pologne. Notre situation se dégrade chaque année et demeure fragile puisque les trois quarts des crédits européens qui nous sont destinés sont des dépenses agricoles.

Notre solde net ne cesse de se dégrader et a été multiplié par dix-huit en douze ans. Il a dépassé en 2011 la barre des 7 milliards d'euros par an. Certes, le solde net ne retrace qu'imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques de la participation à l'Union européenne, mais cette situation n'en est pas moins préoccupante.

Je recommande toutefois à la commission d'adopter sans modification l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014. Jean Arthuis rappelle pour sa part que le vote est sans effet puisque la contribution de chaque État membre de l'Union européenne est fixée par les traités. Au surplus, il souligne que la contribution effective excède régulièrement le montant inscrit en loi de finances. L'exécution 2013 en apporte à nouveau la démonstration. En conséquence, il préconise l'abstention sur l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014.

M. François Marc, rapporteur général. - Effectivement, notre vote n'est pas déterminant, puisque les traités définissent notre contribution au budget communautaire. Mais nous sortons d'une période de négociations compliquées, notamment sur la politique régionale et les politiques structurelles, ou encore la PAC, à propos de laquelle la France a défendu honorablement ses positions. Nous avons besoin de grandes politiques d'avenir, en matière de technologies, d'infrastructures et de grands travaux. Sur tous ces chantiers, l'Europe doit être plus dynamique. Le budget européen n'a pas eu l'effet de levier escompté, elle n'a pas été, jusqu'ici, le catalyseur des initiatives conjointes. Plus généralement, je rejoins les analyses du rapporteur spécial.

M. Francis Delattre. – Je voterai l'article 41. L'Europe est un sujet central. Il faut, en effet, mutualiser les efforts dans les grands secteurs d'avenir. En vérité, le budget européen est un « budget croupion ». Sa faiblesse ne permet de soutenir que des actions ponctuelles. Pourtant, l'Europe constitue une chance pour nous dans la mondialisation. Enfin, je me demande si le chèque britannique est reconduit.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Oui, la correction britannique est conservée dans le cadre 2014-2020.

M. Francis Delattre. – C'est scandaleux. À combien s'élève-t-il ?

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Le rabais britannique est de l'ordre de 5,5 milliards d'euros. Mais ce n'est pas le seul : le Danemark, la Suède, les Pays-Bas, ou encore l'Autriche bénéficient de rabais spécifiques sur leurs contributions au budget européen. Il n'en reste pas moins que l'Europe doit exister davantage politiquement, économiquement et diplomatiquement.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, nous témoignons ainsi d'une belle espérance en faveur de l'Europe.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 41 du projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil européen :

M. Didier Seeuws, directeur de cabinet de M. Herman Van Rompuy, Président

Parlement européen :

Mme Pervenche Bérès, présidente de la commission de l'emploi et des affaires sociales

Mme Sylvie Goulard, députée européenne, membre de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

M. Markus Winkler, directeur de cabinet du Président du Parlement européen

M. Herwig Kaiser, directeur de cabinet adjoint du Président du Parlement européen

Mme Monika Strasser, conseillère budgétaire du Président du Parlement européen

Commission européenne :

M. Maros Sefcovic, vice-président en charge des relations interinstitutionnelles et de l'administration

M. Marc Lemaître, directeur du cabinet de M. Janusz Lewandowski, commissaire européen en charge de la programmation financière et du budget

M. Jean-Luc Feugier, conseiller au cabinet de M. Maros Sefcovic

Mme Marie-Hélène Pradines, conseillère au cabinet de M. Maros Sefcovic

M. Hervé Jouanjean, directeur général de la DG Budget

Mme Irène Souka, directrice générale ressources humaines et sécurité

M. Christian Linder, responsable ressources humaines

Eurostat :

M. Walter Radermacher, directeur général

M. François Lequiller, directeur des statistiques

M. Gallo Gueye, chef d'unité « suivi des comptes nationaux »

Cour des comptes de l'Union européenne :

M. Vitor Caldeira, Président

M. Michel Cretin, membre de la Cour

M. Tomé Muguruza, membre de la Cour, chargé de la Chambre IV (Recettes, recherche et politiques internes, et institutions et organes de l'UE)

M. Daniel Costa de Magalhaes, directeur de cabinet de M. Tomé Muguruza

M. Bertrand Albugues, chef d'unité « dépenses de fonctionnement des institutions de l'Union européenne » à la Chambre IV

Ambassade de France au Luxembourg :

M. Bernard Bourges, premier conseiller

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

M. Benoît de la Chapelle Bizot, ministre conseiller pour les affaires financières et monétaires, responsable de l'agence financière

Mme Anne-Hélène Bouillon, conseillère en charge des questions budgétaires

Mme Stéphanie Seguin, conseillère en charge de la PAC et des dépenses administratives

Mécanisme européen de stabilité (MES) :

M. Klaus Regling, directeur général

M. Christophe Frankel, directeur général adjoint

M. Wolfgang Proissl, responsable de la communication

Centre de traduction des organes de l'Union européenne :

Mme Gaile Dagiliene, directrice

Centre for European policy studies (CEPS) :

M. Daniel Gros, directeur

M. Jorge Nunez Ferrer, spécialiste des questions budgétaires européennes