

N° 108

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

# RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

**Fascicule 2**

**AFFAIRES EUROPÉENNES**

*Rapporteur spécial : M. François MARC*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. LA FLEXIBILITÉ AU MENU DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020</b> .....	7
<b>A. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LA PROGRAMMATION EN VIGUEUR</b> .....	7
1. <i>Un cadre qui ne répond pas à la question des restes à liquider</i> .....	7
2. <i>Un cadre souple tourné vers la croissance et l'emploi</i> .....	11
3. <i>La question du plan d'investissements de 300 milliards d'euros pour 2015-2017</i> .....	11
<b>B. LA MOBILISATION DE NOUVELLES MESURES DE FLEXIBILITÉ</b> .....	12
1. <i>La réserve de crise pour le secteur agricole</i> .....	12
2. <i>La marge globale pour les paiements activée pour la première fois en 2015</i> .....	13
3. <i>La marge globale en faveur de la croissance et de l'emploi</i> .....	13
4. <i>La flexibilité pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche</i> .....	13
5. <i>La marge pour imprévus</i> .....	14
<b>C. L'UTILISATION DES INSTRUMENTS HORS CADRE TRADITIONNELS</b> .....	14
1. <i>Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)</i> .....	14
2. <i>Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)</i> .....	15
3. <i>La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers (RAU)</i> .....	15
4. <i>L'instrument de flexibilité (IF)</i> .....	15
5. <i>Le Fonds européen de développement (FED)</i> .....	16
<b>II. LES RECETTES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	16
<b>A. LA COMPLEXITÉ DES « RESSOURCES PROPRES »</b> .....	16
1. <i>Les principes généraux</i> .....	16
2. <i>Les rabais suite à la décision du 7 juin 2007 toujours en vigueur</i> .....	17
<b>B. LA PERSISTANCE D'UN SYSTÈME INJUSTE SUITE À LA DÉCISION DU 26 MAI 2014</b> .....	19
1. <i>Des défauts non corrigés, voire renforcés</i> .....	19
2. <i>Un groupe à haut niveau chargé de la réforme à l'horizon 2020</i> .....	20
<b>III. UN BUDGET 2015 DE L'UNION EUROPÉENNE EN HAUSSE MODÉRÉE</b> .....	21
<b>A. LES RÈGLES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE</b> .....	21
<b>B. LA NÉGOCIATION ENTRE LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES</b> .....	24
1. <i>L'avant-projet de budget de la Commission</i> .....	24
2. <i>Les « coupes » opérées par le Conseil</i> .....	25
3. <i>Les propositions ambitieuses du Parlement européen</i> .....	26

<b>IV. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE : 21,04 MILLIARDS D'EUROS EN 2015 .....</b>	<b>29</b>
<b>A. UNE CONTRIBUTION QUI PREND LA FORME D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>29</b>
1. <i>La croissance continue du PSR-UE .....</i>	29
2. <i>Des prévisions trop imprécises .....</i>	32
3. <i>Le calcul de la contribution pour 2015 .....</i>	36
<b>B. LA QUESTION DES « RETOURS » .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Un statut de deuxième bénéficiaire des dépenses communautaires .....</i>	37
2. <i>Deuxième contributeur sur vingt-huit .....</i>	39
3. <i>Un solde net de - 9,4 milliards d'euros en 2013 .....</i>	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Le prélèvement sur les recettes de l'État au profit du budget de l'Union européenne

1. L'article 30 du projet de loi de finances pour 2015 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à **21,04 milliards d'euros**. Le montant définitif de cette contribution pour 2014 reste à ce stade difficile à déterminer.

2. **Deuxième bénéficiaire des dépenses de l'UE, la France reste le deuxième État contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, bien que **notre solde net se dégrade** et dépasse le seuil des 9 milliards d'euros.

3. Votre rapporteur spécial relève **l'état préoccupant du stock de « restes à liquider » (RAL)**, qui devrait atteindre un niveau d'au moins **233 milliards d'euros à la fin 2015**. Par ailleurs, il appelle 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. De même, il plaide pour une **plus grande reconnaissance du rôle des parlements nationaux**, qui doivent notamment prendre toute leur place dans la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (GEF) de l'Union européenne, créée en 2013. Enfin, il s'interroge sur le **contenu effectif du plan d'investissements de 300 milliards d'euros** pour 2015 à 2017 annoncé par Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, le 15 juillet 2014 devant le Parlement européen. Un tel plan paraît utile dans le contexte économique actuel mais de grandes incertitudes pèsent sur ses finalités ainsi que sur ses modalités de financement : son impact sur les finances publiques européennes et nationales reste en particulier très incertain.

### La négociation sur le budget 2015 de l'Union européenne

4. L'avant-projet de budget 2015 de la **Commission européenne** propose une **augmentation de 2,1 %** des crédits d'engagement par rapport à 2014, soit **145,60 milliards d'euros**. Les **crédits de paiement** affichent, quant à eux, une **hausse de 4,9 %** et s'élèvent à **142,14 milliards d'euros**.

5. Le projet de la Commission a été **revu à la baisse par le Conseil**. Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 522 millions d'euros, ce qui conduirait à une variation de + 1,7 % par rapport à 2014) et, surtout, en crédits de paiement (- 2,14 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2015 à 3,3 % par rapport à 2014), 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 22 octobre 2014, un budget **plus ambitieux** que celui proposé par la Commission européenne, conformément à la position de sa commission des budgets. Il s'agit ainsi, pour 2015, de porter le niveau des engagements à 146,35 milliards d'euros et le niveau des paiements à 146,42 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,6 % des crédits d'engagement et de 8,1 % des crédits de paiement par rapport à 2014.

4. Une telle proposition d'augmentation des crédits rendra **difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne qui devrait toutefois aboutir dans le courant du mois de novembre 2014.

**Évolution 2012-2015 du prélèvement sur recettes***(en millions d'euros)*

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<i>Montant du prélèvement voté</i>	18 878	20 435	20 224	21 042
<i>Montant du prélèvement exécuté</i>	19 052	22 456	-	-
<i>Écart</i>	+ 174	+ 2 021	-	-

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

---

## I. LA FLEXIBILITÉ AU MENU DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

### A. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LA PROGRAMMATION EN VIGUEUR

#### 1. Un cadre qui ne répond pas à la question des restes à liquider

Les budgets communautaires adoptés annuellement s'inscrivent dans un **cadre pluriannuel** communément appelé « perspectives financières ». La vocation principale de ces perspectives est de garantir la **discipline budgétaire** de l'Union en encadrant les dépenses communautaires regroupées sous cinq rubriques<sup>1</sup>.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 a remplacé, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le CFP qui couvrait la période 2007-2013. Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 était en effet parvenu à un accord, au terme de longues négociations<sup>2</sup>, qui fixait 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 s'étaient tenues en euros dits « 2011 »<sup>3</sup>. 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.

L'écart entre les CE et les CP du CFP en vigueur, soit 58,6 milliards d'euros courants, contribue à **l'aggravation de l'état déjà préoccupant du**

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

**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, devrait atteindre un niveau d'au moins **233 milliards d'euros à la fin 2015.**

**En 2015, comme en 2014, plus de la moitié des crédits de paiement de l'exercice sera consacrée au paiement des RAL.**

#### **La distinction entre les restes à liquider et les restes à payer de l'Union européenne**

Les RAL sont une conséquence de la structure et du fonctionnement du budget de l'Union européenne, composé en grande partie de crédits dissociés. La gestion des fonds européens étant en gestion partagée, leur mise en œuvre est réalisée par les États membres sur leur territoire et ils servent à financer majoritairement des projets, souvent pluriannuels.

À une date donnée, le stock de RAL mesure le besoin de crédits de paiement pour les années à venir, indépendamment des nouveaux engagements qui pourraient être pris. Pour les crédits non dissociés, les paiements annuels sont égaux aux engagements annuels et, par conséquent, le RAL est nul. Ces crédits concernent l'essentiel des aides directes de la politique agricole commune (rubrique 2) et la quasi-totalité des dépenses administratives (rubrique 5). Pour les crédits dissociés, c'est-à-dire pour lesquels les paiements sont effectués bien après les engagements, l'évolution du RAL reflète la dynamique d'engagement et de paiement. La politique de cohésion fait appel à des crédits dissociés, c'est pourquoi elle représente environ 60 % du total des RAL. Les États membres ont, effet, à leur disposition une enveloppe de crédits européens à utiliser pendant les 7 années de programmation (par exemple 2014-2020). Cette enveloppe est partagée en tranche annuelle de crédits d'engagement. Les États membres ne justifient pas de l'engagement annuel de ces crédits, qui sont réputés engagés automatiquement dans leur intégralité, ce qui se traduit dans les documents budgétaires par une exécution des engagements à 100% chaque année. Les États membres doivent en revanche justifier de l'utilisation effective de ces crédits (service fait et paiement) via l'envoi des factures correspondantes à la Commission dans des délais fixés par les règlements. C'est sur la base de ces factures que l'UE remboursera les États membres. Ce décalage entre engagements et paiements, courant dans la gestion de projets pluriannuels, explique qu'un stock important d'engagements soit en attente de paiement. Les engagements qui ne font pas l'objet d'une justification de paiement à la date donnée sont dégagés d'office<sup>1</sup> et donc retranchés des engagements donnant droit à paiement, ce qui réduit le stock de RAL. La part d'un État membre dans le RAL dépend de sa capacité à absorber les fonds. La France a tendance à être légèrement au-dessus de la moyenne de l'UE.

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial précise que ce mécanisme du « dégageement d'office » permet à la Commission européenne l'annulation de crédits, au motif qu'un engagement budgétaire n'aurait pas été utilisée pour un paiement au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire.

**Les RAL doivent être distingués des restes à payer, qui correspondent à des factures reportées d'une année sur l'autre, phénomène frictionnel.** Leur montant a tendance à augmenter en s'approchant des clôtures des programmations pluriannuelles. Les factures transmises à la Commission en fin d'année ne peuvent matériellement pas être acquittées dans la même année civile. Le délai de paiement figurant dans le règlement est de deux mois (sous réserve des fonds disponibles). De fait toute facture qui arrive après le 31 octobre n sera payée en début d'année n+1. Au cours des derniers exercices, une part croissante des demandes de paiement a été adressée dans les deux derniers mois de l'année, de 7% en 2010 cette part a atteint 38% en 2013. Cette augmentation très nette est le signe que les Etats membres ne cherchent pas tant à être remboursés rapidement qu'à éviter les dépenses. Pour la seule politique de cohésion, il s'agit **en 2014** d'un niveau record de **23 milliards d'euros de restes à payer**<sup>1</sup>.

Source : direction du budget

Selon votre rapporteur spécial, en vue de concilier le paiement des RAL et celui des nouveaux programmes, un pilotage fin des dépenses de l'UE serait pertinent, 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 dégage ment seront appliquées de manière stricte dans toutes les rubriques, en particulier les règles de dégage ment 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 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 paiement<sup>2</sup>, 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, pour les différentes rubriques du budget communautaire, ce cadre pluriannuel, qui devrait être régulièrement actualisé.

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial estime que de tels niveaux de restes à payer posent la question de la sincérité des budgets adoptés chaque année par l'Union européenne.

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

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

## 2. Un cadre souple tourné vers la croissance et l'emploi

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 %.

### Comparaison entre le précédent cadre et celui en vigueur

(en milliards d'euros)

	2007-2013	2014-2020	Écart	Écart (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 %
<b>Total CE</b>	<b>976</b>	<b>1 083</b>	<b>07</b>	<b>11 %</b>
<b>Total CP</b>	<b>926</b>	<b>1 024</b>	<b>98</b>	<b>11 %</b>

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

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 effet qu'ont par exemple été introduits en 2014 de **nouveaux instruments de flexibilité, communément appelés « instruments spéciaux »**.

## 3. La question du plan d'investissements de 300 milliards d'euros pour 2015-2017

Dans son discours du 15 juillet 2014 devant le Parlement européen, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a annoncé son intention de demander un **plan d'investissements de 300 milliards d'euros** sur les trois prochaines années. Un tel plan paraît utile dans le contexte

économique actuel mais de **grandes incertitudes pèsent sur les modalités de financement de ce plan, ainsi que sur ses finalités.**

D'une part, le niveau de prise en charge de ce plan par le budget communautaire est, à ce stade, inconnu : un recours à des **financements indirects**, par l'intermédiaire de garanties et de crédits de la Banque européenne d'investissement (BEI), pourrait, en effet, être l'un des fondements de ce plan. L'impact sur les finances publiques européennes et nationales reste donc très incertain. Même si le recours à des garanties est préféré à des crédits budgétaires, les soldes publics peuvent être dégradés, suite à des incidents nécessitant des appels de fonds. On retrouve ici la problématique classique des engagements hors-bilan.

D'autre part, il n'est pas sûr que ce plan d'investissements soit orienté en faveur des entreprises innovantes. À l'inverse, il est tout à fait possible que le plan fasse l'objet d'une utilisation pour financer le « **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** » (MIE), c'est-à-dire des projets d'aménagements d'infrastructures en matière de transport, d'énergie et de numérique. Une telle mission avait été assignée aux obligations pour projet (ou « *project bonds* »), ces des emprunts obligataires émis par des investisseurs privés avec des garanties de la BEI, par délégation de la Commission européenne.

À l'heure où les finances publiques doivent être assainies, ce qui est de nature à fragiliser le financement de projets d'investissement ambitieux, l'initiative du plan d'investissements de 300 milliards d'euros, même s'il se révèle être *in fine* la simple réactualisation des obligations pour projet, peut **contribuer, en mobilisant les financements privés, à répondre à l'objectif de soutien à la croissance en Europe.**

## **B. LA MOBILISATION DE NOUVELLES MESURES DE FLEXIBILITÉ**

Selon la même préoccupation de soutien à la croissance, le CFP 2014-2020 met en œuvre **plusieurs innovations en matière de flexibilité** dans la programmation du budget communautaire. **Tous se situent au sein du CFP et de ses plafonds, seule la marge pour imprévus est un nouvel instrument placé hors cadre pluriannuel. La réserve de crise pour le secteur agricole est un dispositif singulier, qui se situe dans le CFP, comme il est présenté ci-après.**

### **1. La réserve de crise pour le secteur agricole**

La **réserve de crise pour le secteur agricole** est destinée à soutenir le secteur agricole en cas de crises affectant la production ou la distribution. Chaque année, si la réserve n'est pas utilisée, elle est versée aux agriculteurs. Pour la période 2014-2020, la réserve est répartie en sept tranches annuelles égales de 400 millions d'euros, soit un montant total de 2,8 milliards d'euros.

---

Il s'agit donc d'un dispositif singulier placé dans le cadre pluriannuel : en effet, il est **financé par une réduction des paiements directs versés aux exploitants agricoles au titre de la PAC**. Son utilisation **réduit donc les crédits budgétaires de droit commun à due concurrence**. Votre rapporteur spécial note qu'au sein de cette réserve de crise pour le secteur agricole, **344 millions d'euros devraient ainsi être destinés à soutenir en 2014 les secteurs agricoles européens**, suite à l'embargo russe décidé le 7 août 2014 sur les produits alimentaires occidentaux<sup>1</sup>. Sur cette somme, 290 millions d'euros sont fléchés vers la filière fruits et légumes (125 millions d'euros sur un premier programme et 165 millions d'euros sur un second), 33 millions d'euros sont ajoutés spécifiquement pour les pêches et les nectarines et, enfin, 20 millions d'euros sont destinés à la filière laitière.

## **2. La marge globale pour les paiements activée pour la première fois en 2015**

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<sup>2</sup>.

## **3. La marge globale en faveur de la croissance et de l'emploi**

Les marges laissées disponibles sous les plafonds du CFP pour les CE, pour les exercices 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.

## **4. La flexibilité pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche**

Un mécanisme spécifique de flexibilité a été créé pour **concentrer certains crédits en début de période** (mécanisme de *frontloading*). Il s'agit de

---

<sup>1</sup> Cet embargo touche la plupart des produits alimentaires en provenance de l'Union européenne, des États-Unis, de l'Australie, du Canada et de la Norvège. Il s'agit d'une mesure prise en réaction aux sanctions internationales adoptées à l'encontre de la Russie en raison de son rôle dans la crise ukrainienne.

<sup>2</sup> Jusqu'en 2017, cet ajustement n'est pas limité mais il ne pourra ensuite excéder les montants suivants : 8 milliards d'euros en 2018, 10,5 milliards d'euros en 2019 et 12 milliards d'euros en 2020.

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'était particulièrement mobilisée** en faveur de ce nouvel instrument.

Les montants sont 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.

Il s'agit d'un montant supplémentaire maximal de **2,7 milliards d'euros pouvant être fléché en 2014 et 2015** sur ces priorités, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Dans les faits, l'initiative pour l'emploi des jeunes, concentrée sur des engagements 2014 et 2015, devrait mobiliser l'enveloppe 2014-2020 pour un total de 2,3 milliards d'euros. Et les 400 millions d'euros restants seraient destinés à d'autres programmes : Horizon 2020, Erasmus +, et COSME<sup>1</sup>.

## 5. La marge pour imprévus

La marge pour imprévus est un nouvel **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. Ainsi, en 2014, **4 milliards d'euros** sont demandés au titre de cette marge pour imprévus dans le cadre du troisième projet de budget rectificatif de l'exercice.

### C. L'UTILISATION DES INSTRUMENTS HORS CADRE TRADITIONNELS

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

#### 1. 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

---

<sup>1</sup> Le nouveau programme pour la compétitivité des entreprises et des P.M.E porte le nom de son acronyme anglais : *competitiveness of enterprises and small and medium-sized enterprises* (COSME).

---

être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an<sup>1</sup>. Le cinquième projet de budget rectificatif 2014 appelle une mobilisation de 47 millions d'euros.

## 2. 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 2007-2013, a été réduite à 150 millions d'euros 2011 par an à partir de 2014, soit **162 millions d'euros courants en 2015**. À l'été 2014, six décisions de mobilisation du FEM avaient été prises pour un montant total de 15,8 millions d'euros. Elles ciblent 3 752 salariés licenciés dans quatre États membres : l'Espagne, la Roumanie, la Grèce et l'Italie.

Votre rapporteur spécial souligne qu'en plus de ces aides décidées au premier semestre 2014, la Commission européenne a proposé d'accorder à la France une enveloppe de **918 000 euros sur le budget du FEM pour aider 760 travailleurs licenciés par l'entreprise GAD suite à la fermeture des sites de Lampaul-Guimiliau, Saint-Martin et Saint-Nazaire, situés en Bretagne**. De nombreuses autres propositions de mobilisation du FEM ont été faites par la Commission entre l'été et le mois de novembre 2014<sup>2</sup>.

## 3. 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). À l'été 2014, 50 millions d'euros ont été abondés pour des aides humanitaires dans le cadre de la RAU.

## 4. L'instrument de flexibilité (IF)

L'**instrument de flexibilité (IF)** permet de dépasser, dans la limite de 510 millions d'euros par an, les plafonds des perspectives financières afin

---

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

<sup>2</sup> Il s'agit d'un total d'environ 20 millions d'euros, destinés aux anciens travailleurs de Whirlpool en Italie, de la construction navale en Finlande, de la chaîne de prêt-à-porter Sprider Stores en Grèce, de l'entreprise de fabrication de bijoux Andersen Ireland Limited en Irlande, du constructeur automobile Ford et ses fournisseurs en Belgique, du secteur de la construction aux Pays-Bas et, enfin, de la filière bois en Espagne.

de financer des dépenses identifiées. Son niveau devrait s'élever à 90 millions d'euros en 2014, afin de financer une aide en faveur de Chypre.

## 5. Le 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.

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), représentait 22,6 milliards d'euros sur la période 2007-2013 (10<sup>ème</sup> FED). Le 11<sup>ème</sup> FED, qui couvre la période 2014-2020, est doté de **30,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 15 %**.

En France, longtemps premier contributeur du FED, c'est la mission « Aide publique au développement » qui alimente le fonds chaque année<sup>1</sup>, avec une part de 17,81 % du total des contributions sur 2014-2020, en baisse par rapport à la précédente programmation (19,55 %). Un tel taux situe la contribution française pour l'ensemble de la période à 5,4 milliards d'euros.

Alors que la Commission européenne 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. La Commission européenne pourrait toutefois proposer de **conduire cette réforme à l'horizon 2020**.

## II. LES RECETTES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

### A. LA COMPLEXITÉ DES « RESSOURCES PROPRES »

#### 1. Les principes généraux

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),

---

<sup>1</sup> 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.

---

qui encadre aussi les différents systèmes de corrections, ces ressources se composent essentiellement<sup>1</sup> :

- des trois **ressources propres traditionnelles** (RPT, 12 % 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** ;

- 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 membre<sup>2</sup> ;

- de la **ressource RNB**<sup>3</sup> (74 % 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. Les rabais suite à la décision du 7 juin 2007 toujours en vigueur

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 2008<sup>4</sup>, cette DRP comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues**. Depuis 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 correction ;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

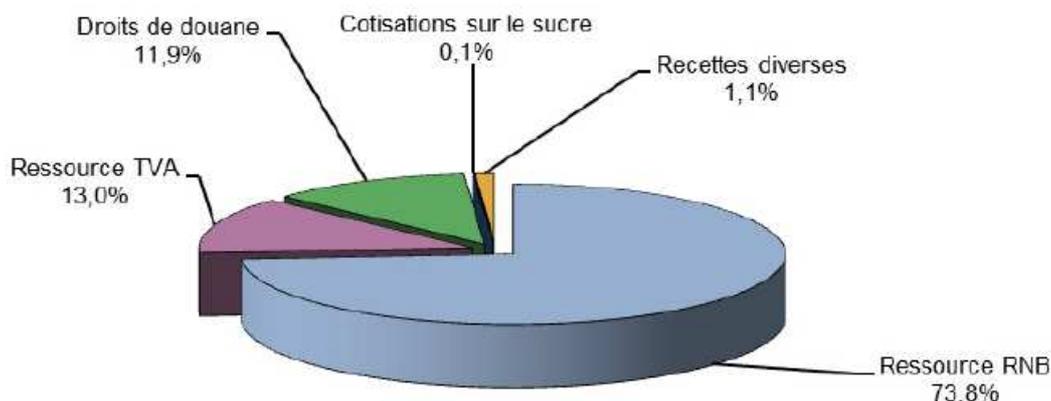
<sup>4</sup> La France a ratifié cette décision par le vote de la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008 autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne ; cf. le rapport n° 203 (2007-2008) de notre ancien collègue Denis Badré, alors rapporteur 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.

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 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 d'États membres 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 %). 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). 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<sup>er</sup> 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 a alors représenté 75 % des ressources de l'UE contre 66 % en 2009. Cette tendance s'est confirmée depuis 2011. Pour 2015, **la ressource RNB représente près de 74 % des recettes de l'UE**, la part de la ressource TVA atteint 13 % et les droits de douane 11,9 %.

**Les recettes de l'Union européenne en 2015  
selon le projet de budget du Conseil**



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

---

## **B. LA PERSISTANCE D'UN SYSTÈME INJUSTE SUITE À LA DÉCISION DU 26 MAI 2014**

### **1. Des défauts non corrigés, voire renforcés**

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**. En effet, la France, l'Italie et le Danemark sont les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique. 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.

Dans son « paquet ressources propres » de 2011<sup>1</sup>, la Commission européenne avait proposé de supprimer les rabais, mais la suppression des rabais n'est plus d'actualité depuis le Conseil européen des 7 et 8 février 2013, qui a décidé de maintenir l'essentiel du système existant. En effet, suite à ce Conseil européen, une **nouvelle DRP a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014** et prévoit de **conserver le rabais britannique, les rabais sur ce rabais, les corrections sur la ressource propre TVA et, enfin, les chèques forfaitaires annuels**.

Les **défauts du système actuel des ressources propres, complexe, opaque et injuste, sont même renforcés** puisque, d'après la nouvelle DRP :

- 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 % ;

---

<sup>1</sup> Le paquet comprenait 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.

- 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 %.

Votre rapporteur spécial ne manquera pas de faire entendre ses arguments contre ce système injuste lors de la **ratification de cette DRP en 2015**. Il souligne qu'après l'entrée en vigueur de la DRP, probablement courant 2016, **la France et l'Italie seront les seuls contributeurs nets à ne pas bénéficier d'un rabais spécifique**<sup>1</sup>. Auteur en 2011 d'un rapport sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne<sup>2</sup>, il avait invité à affranchir la négociation sur les dépenses du raisonnement des États membres en termes de « juste retour » et de soldes nets, en créant une nouvelle ressource propre au profit du budget de l'Union européenne.

Cette question sera reposée dans le cadre du débat sur la réforme du système des ressources propres après 2020.

Pour l'heure, votre rapporteur spécial se félicite que la **lutte contre la fraude en matière de TVA** figure en bonne place sur l'ordre du jour de l'Union européenne.

## **2. Un groupe à haut niveau chargé de la réforme à l'horizon 2020**

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a appelé le Conseil à poursuivre ses travaux autour de la proposition de la Commission sur une nouvelle ressource propre basée sur la TVA, ainsi qu'à réfléchir à la possibilité de faire de la taxe sur les transactions financières (TTF) la base d'une nouvelle ressource du budget européen.

À cette fin, un **groupe à haut niveau**, composé de trois représentants de chaque institution communautaire, a été constitué le 25 février 2014.

Présidé par Mario Monti, il est chargé de **procéder à un réexamen général du système des ressources propres en vue de rendre ce dernier plus simple, plus transparent et plus responsable**. Sa mise en place était une des conditions posées par le Parlement européen pour adopter le CFP 2014-2020. La première réunion du groupe a eu lieu le 3 avril 2014 et ses premières évaluations sont attendues pour la fin de l'année 2014. Ses

---

<sup>1</sup> Le cas de la Finlande est mis de côté en raison du faible niveau de son solde net.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 738 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires européennes.

---

propositions seront examinées dans le cadre de la révision du CFP qui doit, en théorie, avoir lieu en 2016.

À l'été 2014, la France a transmis un document informel à l'attention du groupe à haut niveau, dans lequel elle demande de considérer aussi bien la **création de nouvelles ressources propres** que la **simplification des ressources existantes** et appelle à la **suppression des mécanismes de correction**. Elle insiste également sur la nécessité de **tenir compte des politiques économiques et budgétaires des États membres**.

### III. UN BUDGET 2015 DE L'UNION EUROPÉENNE EN HAUSSE MODÉRÉE

#### A. LES RÈGLES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2015 correspond à la cinquième année de mise en œuvre du traité de Lisbonne et à la deuxième année des **perspectives financières 2014-2020**.

Conformément à la procédure prévue par le traité de Lisbonne, le budget est **examiné au cours d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen** suivie d'une **phase de conciliation en raison de désaccord entre les deux institutions**. Bien que le traité de Lisbonne ait mis **un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**<sup>1</sup>, 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 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 ;

---

<sup>1</sup> 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.

- 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 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.

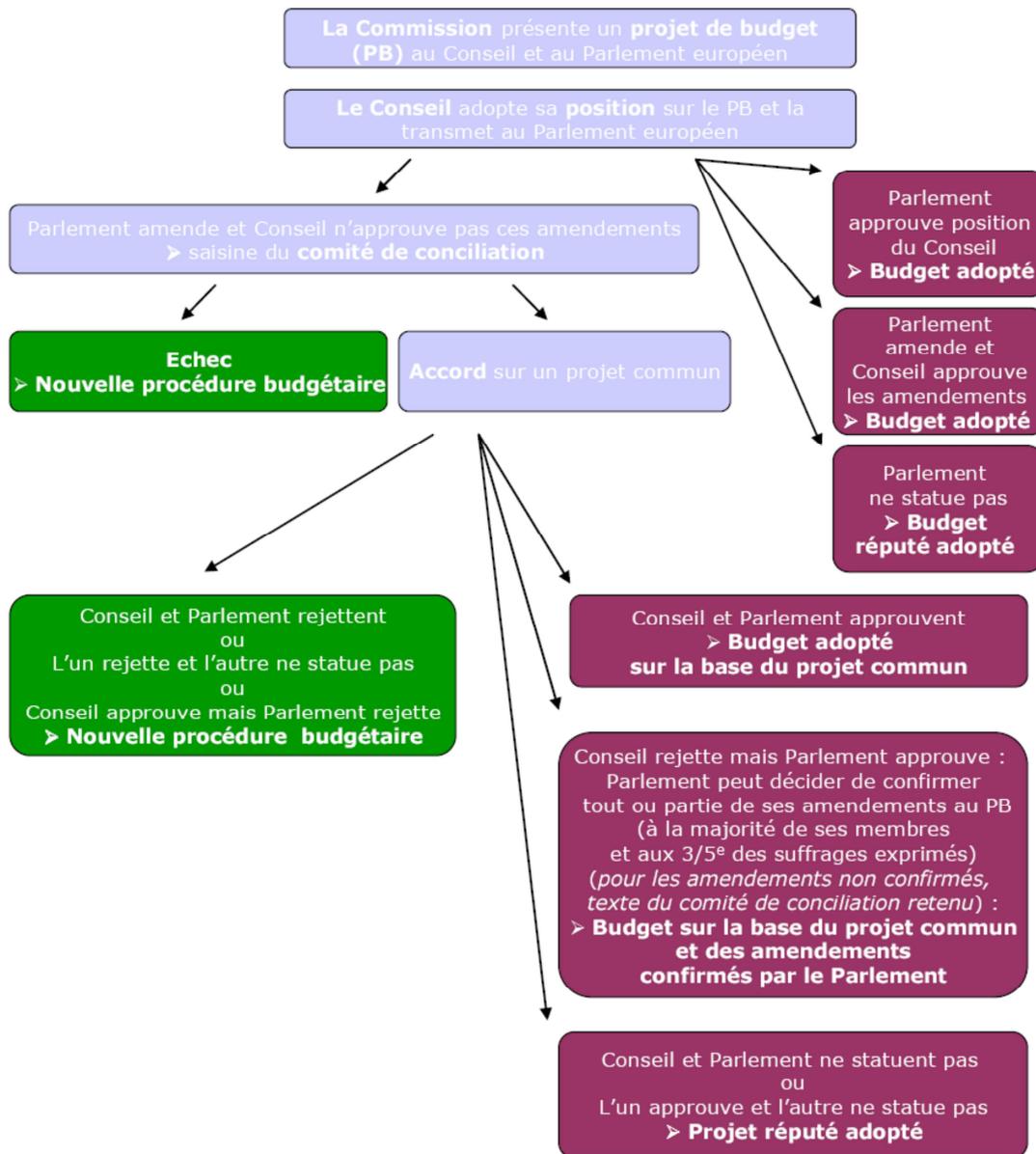
Et en cas de conflit persistant conduisant à l'absence de budget voté en début d'exercice, les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le **système des douzièmes provisoires**<sup>1</sup>.

Le tableau de la page suivante résume les subtilités de cette procédure.

---

<sup>1</sup> 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 2015

## B. LA NÉGOCIATION ENTRE LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

### 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**, **145,60 milliards d'euros** sont proposés par l'avant-projet de budget (APB) 2015 de la Commission, rendu public au printemps 2014, soit une **augmentation de 2,1 %** par rapport au budget 2014.

---

Il s'agit pour l'essentiel de renforcer la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 5,8 %), la rubrique 1b, consacrée à la politique de cohésion (+ 3,7 %), les dépenses administratives (+ 2,5 % pour la rubrique 5, alors qu'une baisse de 5 % entre 2014 et 2017 a été décidée en décembre 2013) et, enfin, les instruments spéciaux (+ 9,1 %). Les autres rubriques restent relativement stables ou varient légèrement.

Les **crédits de paiement** (CP) inscrits à l'APB 2015 affichent pour leur part une **hausse de 4,9 %** par rapport au budget 2014 et s'élèvent à **142,14 milliards d'euros**. Ils visent à couvrir en paiement les engagements au titre de toutes les rubriques, en particulier de la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 36 %), suite à la montée en charge de la nouvelle programmation 2014-2020. Les autres rubriques sont toutes en hausse et il peut être relevé que les dépenses administratives ne font pas exception (+ 2,5 % pour la rubrique 5).

## 2. Les « coupes » opérées par le Conseil

**Adopté par le Conseil à la majorité qualifiée** le 2 septembre 2014, le projet de budget proposé par la présidence italienne se veut **plus « réaliste »**.

Les discussions sur le projet de budget pour 2015 ont une fois de plus été marquées 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. Au terme du compromis adopté, le projet de budget 2015 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 **145,08 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits **inférieur de 522 millions d'euros** à l'avant-projet de budget de la Commission et une hausse de **1,7 % par rapport à 2014**. Ces réductions se répartissent de manière inégale entre les différentes rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 1a, consacrée aux dépenses de compétitivité (- 324 millions d'euros).

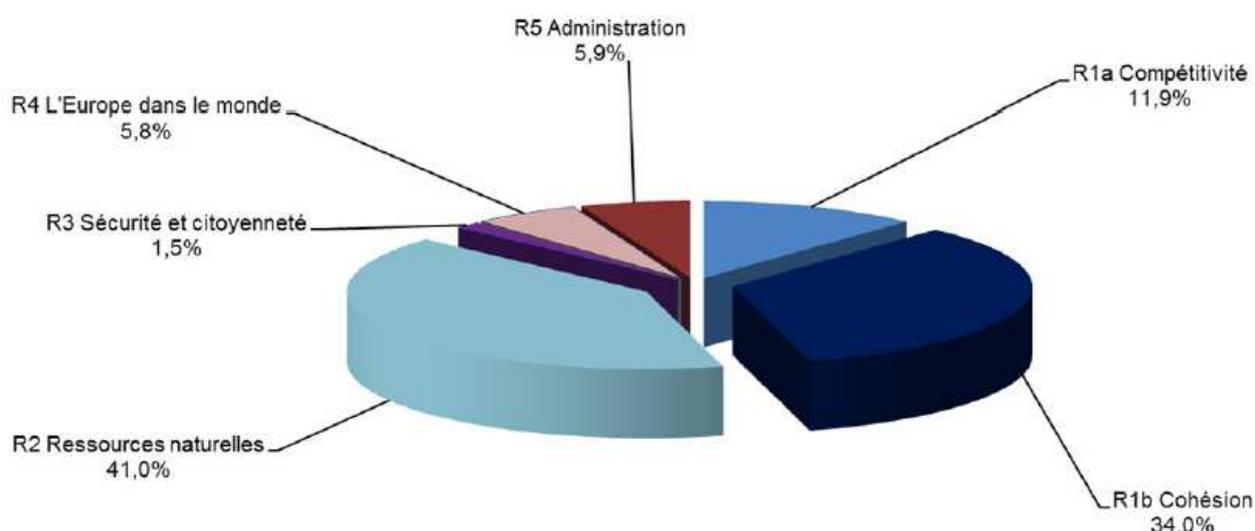
En CP, **les coupes atteignent 2,14 milliards d'euros** et concernent pour plus de la moitié la rubrique 1a, ce qui réduit le montant du projet de budget à **139,99 milliards d'euros**, soit une augmentation de **3,3 % par rapport à 2014**.

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.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur ces coupes dans la mesure où **le Conseil contredit les priorités adoptées par l'Union européenne en matière de soutien à la croissance et à l'emploi** dans la mesure où la rubrique consacrée aux dépenses de compétitivité est la plus durement affectée.

**Répartition des crédits d'engagement entre rubriques en 2015 selon le projet de budget du Conseil**



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

### 3. Les propositions ambitieuses du Parlement européen

Lors de son examen du projet de budget 2015, **le Parlement européen a voté** en séance plénière, le 22 octobre 2014, **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 proposer un **projet encore plus ambitieux que 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 **146,35 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 2,6 %** par rapport à 2014.

**Les CP**, quant à eux, s'élèvent désormais à 146,42 milliards d'euros, ce qui représente une **hausse de 8,1 %** si l'on se rapporte au budget pour 2014.

Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

**Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2015, 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	17 447	15 583	17 124	14 247	17 666	15 893
1b. Cohésion	49 147	51 591	49 147	51 382	49 147	54 949
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 254	56 907	59 183	56 762	59 306	56 955
3. Sécurité et citoyenneté	2 131	1 881	2 100	1 853	2 184	1 920
4. L'Europe dans le monde	8 413	7 327	8 343	6 943	8 748	7 512
5. Administration	8 612	8 612	8 585	8 585	8 683	8 672
<b>Sous-total</b>	<b>145 004</b>	<b>141 901</b>	<b>144 482</b>	<b>139 771</b>	<b>145 734</b>	<b>145 902</b>
Instruments spéciaux	595	236	595	225	615	514
<b>TOTAL</b>	<b>145 599</b>	<b>142 137</b>	<b>145 077</b>	<b>139 996</b>	<b>146 349</b>	<b>146 417</b>

Source : Parlement européen.

\* Il s'agit des chiffres votés lors de la session plénière du Parlement européen en date du 22 octobre 2014 suite aux propositions de sa commission des budgets. Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen dans la mesure où le comité de conciliation pourrait échouer à définir en novembre 2013 un projet de compromis. Suite à cette absence d'accord, le projet de budget ne serait pas soumis au vote du Parlement européen lors de sa session plénière de novembre et la Commission devrait proposer un nouveau projet.

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.**

Le **comité de conciliation qui se réunira en novembre 2014** aura pour objectif de **définir un projet consensuel**.

En amont des réunions formelles du comité, des réunions techniques devraient permettre 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**. Les questions qui feront l'objet d'arbitrages cette année sont sensiblement identiques à celles des années passées.

Comme l'ont montré les difficultés du Conseil à adopter sa position, **la façon dont il sera tenu compte du contexte des finances publiques nationales est, à nouveau, le point le plus délicat de la procédure budgétaire**. L'augmentation limitée des crédits dans le projet de budget du Conseil répond en effet principalement à un objectif de **mise en cohérence du budget communautaire avec les efforts supportés par les budgets nationaux**.

Le Parlement européen souhaite, à l'inverse, une **approche plus ambitieuse**, en particulier pour le financement de la stratégie UE 2020, de la politique de cohésion et de l'action extérieure. Plus le Parlement européen sera tenté de renvoyer l'effort nécessaire de discipline budgétaire sur les États membres, plus ces derniers pourraient en retour s'opposer à l'adoption du budget 2014. Le **compromis qui résultera de la négociation sera d'autant plus fragile qu'il reposera sur une base étroite d'États membres**.

---

## IV. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE : 21,04 MILLIARDS D'EUROS EN 2015

### A. UNE CONTRIBUTION QUI PREND LA FORME D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT

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, par l'article 30 du présent projet de loi de finances, à **21,04 milliards d'euros en 2015**. 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. La croissance continue du PSR-UE

Entre 1982 et 2015, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de cinq, passant de 4,1 à 21,04 milliards d'euros**.

Cette augmentation a connu quatre phases principales :

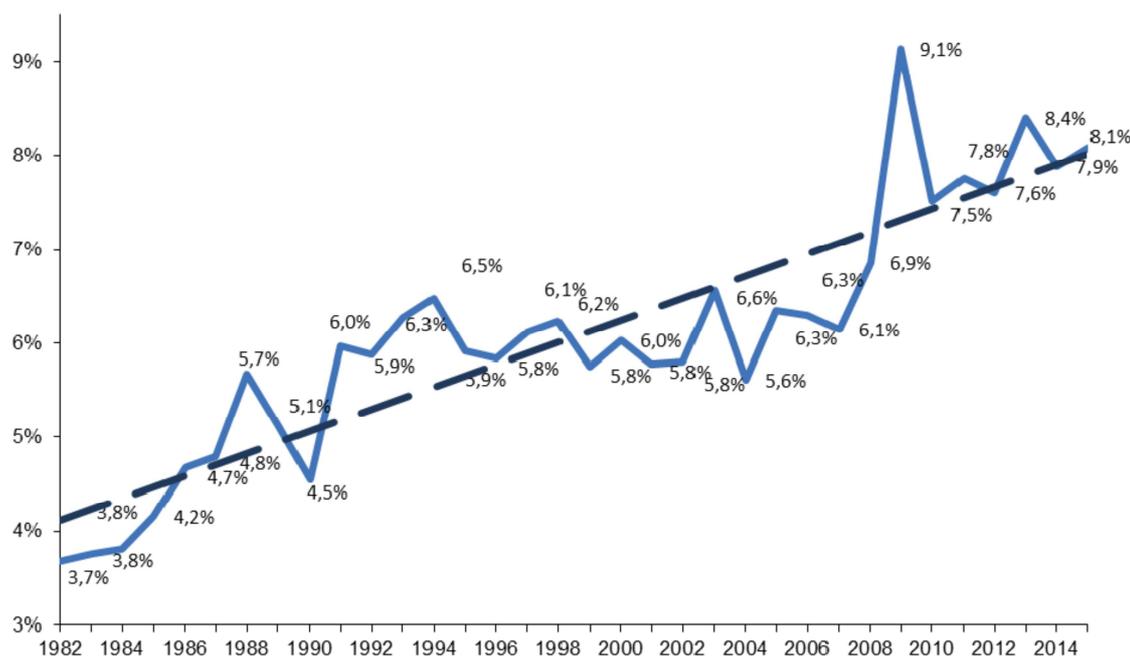
1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 % à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'État ;

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 2015, 21,04 milliards d'euros, soit 8,1 % de nos recettes fiscales nettes.

### Évolution 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 2015

La baisse constatée en 2010 résulte de l'**exclusion des ressources propres traditionnelles (RPT)**<sup>1</sup>, suite aux **recommandations de la Cour des Comptes**<sup>2</sup>, au motif que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement. Ces RPT sont donc depuis traitées en compte de tiers. Ce nouveau mode de calcul du PSR-UE a réduit, en apparence, 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**. À 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**.

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

<sup>1</sup> La Cour des comptes 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.

<sup>2</sup> Cf. le rapport de la Cour des comptes, rendu public en juin 2009, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2008, pp. 91 et 92.

## 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 2015

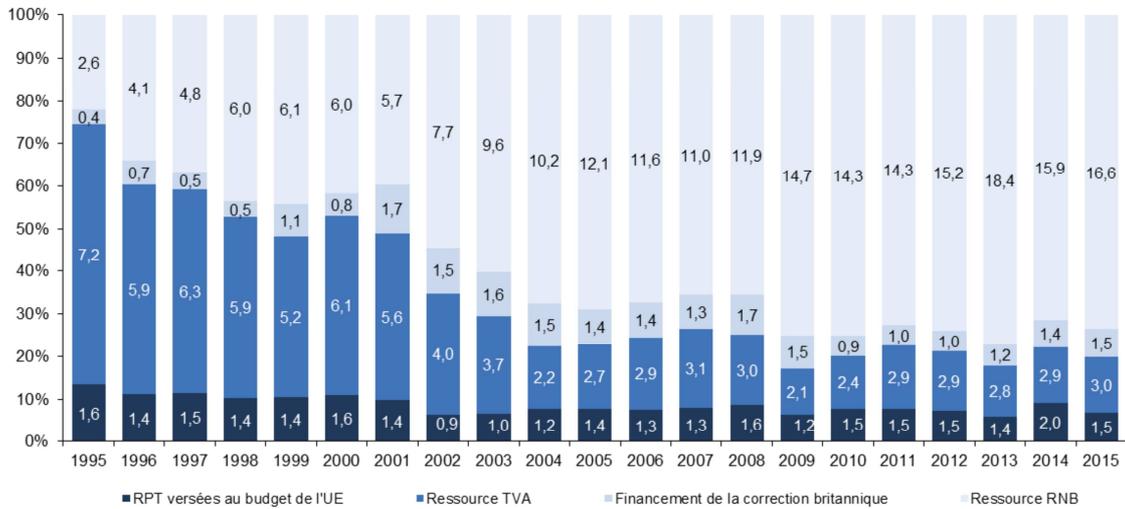
L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut des États** parmi les différentes ressources du budget communautaire (ressource RNB). Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont en effet contribué à modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources et, en 2015, **près de 74 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB<sup>1</sup>**.

La même évolution est constatée pour la composition du **prélèvement sur recettes français**. Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2015, avec 16,59 milliards d'euros et 78,85 % du total, contre 21,15 % du total pour la ressource TVA.

<sup>1</sup> Cette tendance résulte notamment de la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, de la réduction de son taux d'appel et du démantèlement des barrières douanières.

### 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.

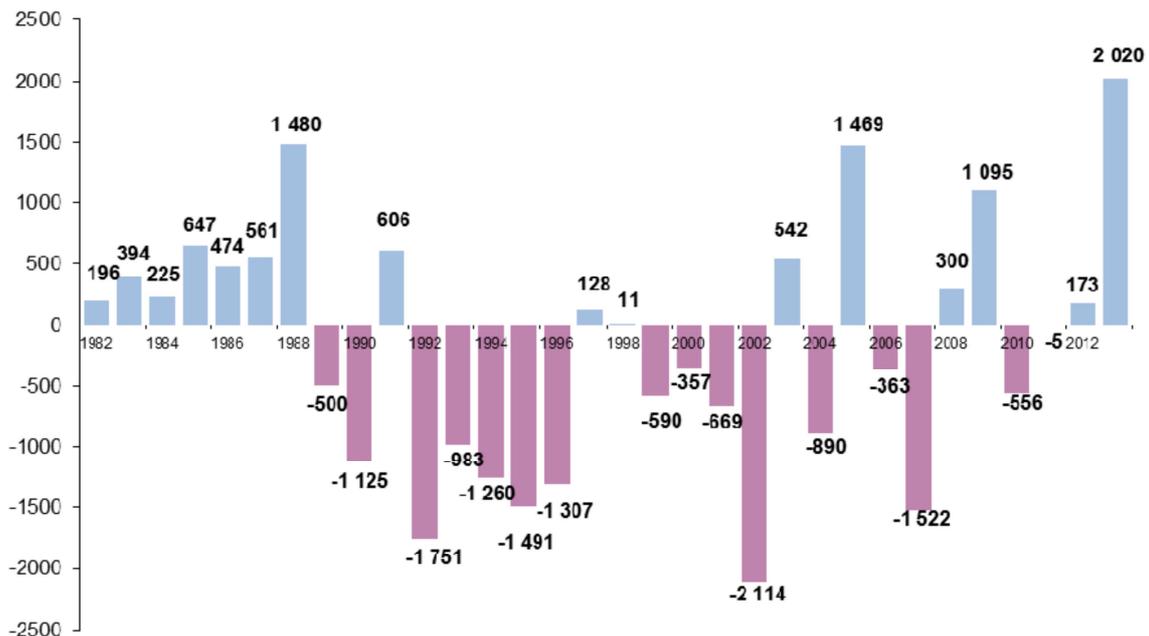
Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

## 2. Des prévisions trop imprécises

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)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

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

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

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

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

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

---

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

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

### Prévision et exécution du prélèvement sur recettes de 2011 à 2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18 235</b>	<b>18 878</b>	<b>20 435*</b>
<b>Variation de la ressource RNB</b>	<b>-382</b>	<b>195</b>	<b>2 026</b>
<b>Impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>-132</b>	<b>266</b>	<b>2 132</b>
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	1 855
- du solde de l'exercice précédent	96	52	-163
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	2	-23	-243
- 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	628
<b>Impact de la variation des bases RNB des États membres</b>	<b>-262</b>	<b>37</b>	<b>-93</b>
<b>Solde de la ressource RNB sur les exercices antérieurs</b>	<b>12</b>	<b>64</b>	<b>-12</b>
<b>Crédits n-1 rendus aux États membres en n (budget rectificatif)</b>	<b>0</b>	<b>-173</b>	<b>0</b>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>229</b>	<b>-22</b>	<b>-112</b>
<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>1</i>
<b>Variation de la participation à la correction britannique</b>	<b>143</b>	<b>-8</b>	<b>104</b>
<b>Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)</b>	<b>-2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Versements divers</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
<b>Versements exceptionnels</b>			
<b>Total des écarts</b>	<b>-5</b>	<b>173</b>	<b>2 020*</b>
<b>Exécution</b>	<b>18 231</b>	<b>19 052</b>	<b>22 456*</b>

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

\* : Il s'agit d'arrondis, le PSR-UE en LFI 2013 s'élève à 20,43547 milliards d'euros, l'exécution 2013 s'élève à 22,45587 milliards d'euros, soit un écart de 2,02040 milliards d'euros, arrondi à 2,020 milliards d'euros.

Alors qu'en 2007, le prélèvement avait été surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros, il apparaît sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale, 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 année : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres États membres, la 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<sup>er</sup> mars 2009.

En **2010**, la prévision d'exécution du PSR-UE avait été **inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en loi de finances initiale** 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 loi de finances initiale et s'élevait à 18,2 milliards d'euros environ**. Les prévisions de la loi de finances initiale 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 loi de finances initiale dans la mesure où elle devait s'établir à 18,88 milliards d'euros, mais a représenté 19,05 milliards d'euros.

**Pour 2013**, l'écart d'exécution par rapport à la loi de finances initiale représente **plus de 2 milliards d'euros** et est essentiellement dû :

- à la hausse de la ressource RNB (+ 2,02 milliards d'euros) due principalement au versement exceptionnel de 1,8 milliard d'euros, à une moindre collecte de ressources propres traditionnelles, à un solde reporté et à l'impact de la variation de la clé RNB ;

- à la baisse de la ressource TVA (- 112 millions d'euros) résultant surtout de la révision à la baisse de l'assiette TVA de la France ;

- à la variation du financement par la France de la correction britannique (+ 104 millions d'euros).

Il convient d'observer que d'importants **aléas pèsent encore sur l'exécution du PSR-UE 2014**, sous l'effet des corrections d'assiettes TVA et RNB sur les exercices antérieurs à 2013, dont l'ajustement sera effectué le 1<sup>er</sup> décembre 2013. Le montant définitif de ces corrections devrait être communiqué par la Commission aux États membres dans la deuxième quinzaine de novembre. Selon les annonces du Gouvernement en octobre 2014, **il pourrait s'agir d'un milliard d'euros d'économie**, dans la mesure où la part du RNB de la France dans le RNB de l'UE s'est réduite. Mais le Royaume-Uni a, quant à lui, fait savoir qu'il refuserait de payer les probables 2 milliards d'euros supplémentaires qu'il devra au budget communautaire au terme de ces corrections d'assiette.

Mais l'exécution 2014 du PSR-UE dépendra surtout des **huit projets de budgets rectificatifs** présentés en 2014. D'une part, seul le premier budget rectificatif de l'année a été adopté mais est neutre d'un point de vue budgétaire, d'autre part, parmi les sept autres, tous ne sont pas certains de faire l'objet d'une adoption. Mais la plupart de ces budgets rectificatifs

conduiraient à **augmenter les CP ouverts sur l'exercice et donc appelés sur les contributions nationales**. Compte tenu de ce contexte, la prévision d'exécution du PSR-UE 2014 est particulièrement difficile. Il pourrait s'agir, au final, d'une exécution 2014 proche de la prévision en loi de finances initiale, soit 20,22 milliards d'euros.

### 3. Le calcul de la contribution pour 2015

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2015 évalue le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne à **21,04 milliards d'euros en 2015, soit un PSR-UE 2015 en augmentation par rapport à celui voté pour 2014 (hausse de 898 millions d'euros, soit 4,46 %, entre 2013 et 2014, la variation était de 540 millions d'euros, soit 2,68 %)**. En 2015, le **PSR-UE selon l'ancien périmètre** représenterait **23,07 milliards d'euros** selon l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015.

Pour la cinquième année consécutive et à la différence des années antérieures, la **prévision 2015 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 recettes.

#### Décomposition de la contribution française en 2015

Ressource	Montant (en milliards d'euros)
Ressource TVA	4,45
<i>Dont correction britannique</i>	1,47
Ressource RNB	16,59
<b>Total</b>	<b>21,04</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au sein du PSR-UE, **1,47 milliard d'euros** correspond au **financement de la « correction des déséquilibres budgétaires » dont bénéficie le Royaume-Uni**. Notre pays reste donc le **premier financeur** du « chèque » britannique.

### Le calcul de la « correction britannique »

Depuis 1984, et en application de l'accord dit de Fontainebleau, le Royaume-Uni profite en effet d'un mécanisme de « correction », dont est susceptible de bénéficier tout 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. LA QUESTION DES « RETOURS »

**Deuxième contributeur** au budget communautaire et **deuxième bénéficiaire des dépenses européennes**, la France affiche un **solde net négatif**, qui se détériore.

Votre rapporteur spécial souligne que les développements qui suivent reposent principalement sur le **rapport financier de la Commission pour 2013**, ce rapport étant rendu public à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée. Il présente l'intérêt de récapituler la répartition des dépenses dans les États membres et de mesurer les soldes nets.

### 1. Un statut de deuxième bénéficiaire des dépenses communautaires

Alors qu'entre 2006 et 2010, la France avait remplacé l'Espagne au rang de premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire, elle n'est désormais que **deuxième pays « bénéficiaire », derrière la Pologne**, après avoir été le troisième pays « bénéficiaire » en 2011 et 2012, derrière l'Espagne et la Pologne.

11,2 % des dépenses du budget communautaire ont été opérées en France en 2011, soit 13,16 milliards d'euros. Pour 2012, ces données étaient respectivement de 10,2 % et 12,89 milliards d'euros. Pour le dernier exercice disponible, soit **2013**, il s'agit de **10,6 % de dépenses effectuées sur notre sol**, soit 14,24 milliards d'euros.

Ce statut de deuxième 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 2013

(en millions d'euros)

	2013
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 509
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	2 603
2 Conservation et gestion des ressources naturelles	9 619
3 Sécurité et citoyenneté	168
Total	13 900
En % du total UE	10,9 %
Dépenses administratives	340
TOTAL, dont dépenses administratives	14 239
En % du total UE	10,6 %

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

En 2013, la part de la France dans le total des dépenses agricoles de l'UE s'est maintenue à un niveau élevé (16,6 %), 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 **vingt-deuxième bénéficiaire des dépenses** de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte **les retours par habitant** (217 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (2 976 euros par habitant). Votre rapporteur spécial souligne 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 2013, que le **onzième bénéficiaire de la PAC par habitant** (147 euros par habitant, et elle était encore cinquième bénéficiaire en 2009), loin derrière l'Irlande, premier bénéficiaire (333 euros par habitant).

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. Deuxième contributeur sur vingt-huit

La France demeure le deuxième pays contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. En 2013, la part de sa contribution représente ainsi **16,7 % du total** des recettes de l'UE (21 % pour l'Allemagne). Cette part est stabilisée, après avoir rencontré une phase de croissance entre 2007 et 2009<sup>1</sup>.

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

Pays	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 exécuté
Allemagne	19,2	20,4	20,0	19,3	20,3	21,0
Autriche	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Belgique	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1	3,8
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
Croatie	-	-	-	-	-	0,2
Danemark	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1
Espagne	9,3	9,7	8,5	9,2	8,3	8,1
Estonie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Finlande	1,6	1,6	1,4	1,6	1,5	1,5
<b>France</b>	<b>16,8</b>	<b>17,4</b>	<b>16,4</b>	<b>16,3</b>	<b>16,5</b>	<b>16,7</b>
Grèce	2,2	2,1	1,9	1,6	1,4	1,4
Hongrie	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Irlande	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
Italie	14,1	13,3	12,9	13,4	12,8	12,3
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	4,7	4,7
Pologne	3,2	2,7	3,1	3,0	3,0	3,0
Portugal	1,4	1,4	1,6	1,4	1,4	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	12,5	12,2
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 2015

### Les contributions « subies » au budget communautaire

<sup>1</sup> Une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2002 à 2007.

Votre rapporteur spécial souligne qu'il existe, à côté de ces contributions volontaires, des **contributions « subies »** au budget communautaire.

#### Les contributions « subies » au budget communautaire

Les contributions volontaires vues précédemment ne retracent 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)**, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides, qui représentent 45 millions d'euros en 2013, après avoir représenté 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 ;

- les corrections financières au titre des **fonds structurels** (4 millions d'euros en 2009 et 2010, 8 millions d'euros en 2011 et aucune correction en 2012 et 2013), résultant de motifs similaires ;

- les **sanctions financières dans le cadre de la gouvernance européenne des finances publiques**. La France n'a pas, à ce jour, fait l'objet de telles sanctions ;

- 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 auparavant 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). Elle n'a, 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, votre rapporteur spécial appelle l'attention sur ces contributions subies, dont **le coût considérable pour les finances publiques est d'autant moins supportable qu'il pourrait être évité.**

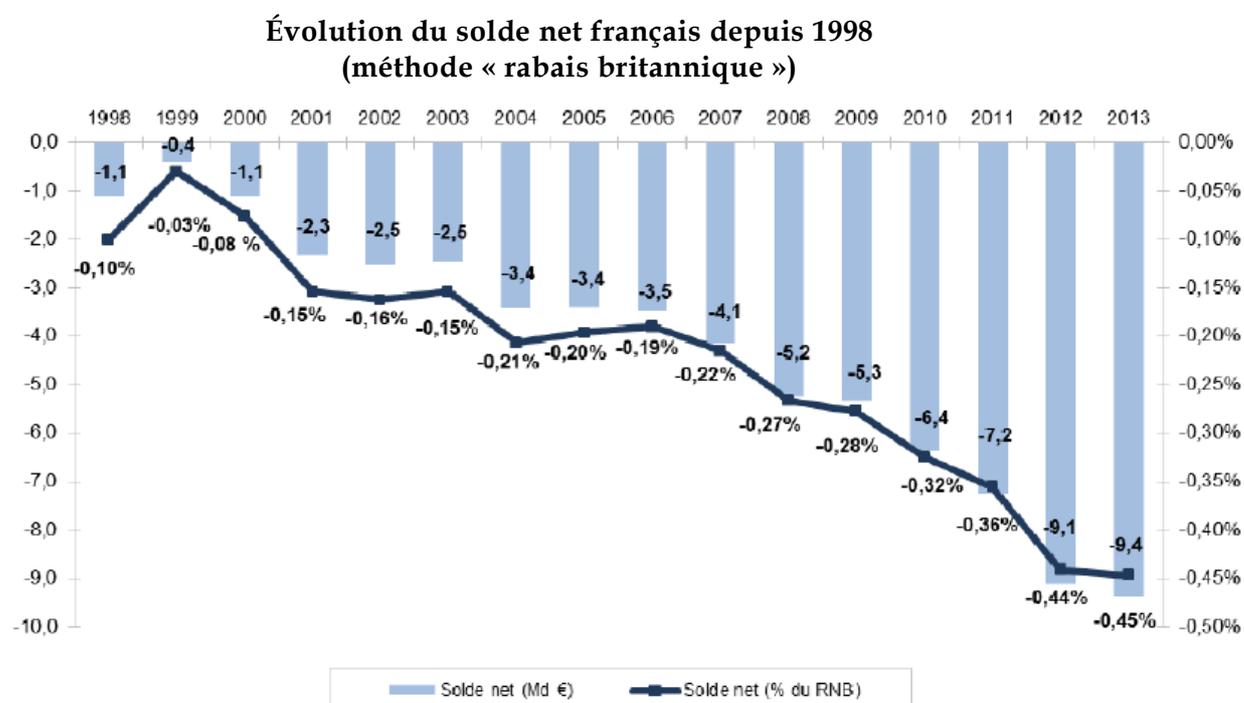
*Source : commission des finances*

### 3. Un solde net de - 9,4 milliards d'euros en 2013

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** depuis quinze ans, années pendant lesquelles le **solde net de la France s'est nettement dégradé**. Alors qu'il représentait **moins de 400 millions d'euros en 1999**, il a été **multiplié par près de 24 depuis**.

Selon le dernier exercice disponible (2013), **notre situation continue de se détériorer** au regard de notre solde net. Alors qu'il s'élevait à - 7,2 milliards d'euros en 2011 et à - 9,1 milliards d'euros en 2012, **le solde net de notre pays représentait ainsi - 9,4 milliards d'euros en 2013**.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

En 2013, la France était le **troisième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **septième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> 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 28 en 2013 (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 2015

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

En effet, les analyses en termes de retour net tendent à ignorer les contributions sans prix attachées à la construction européenne : la **libre circulation et l'ouverture des États les uns vers les autres**, d'une part, la **généralisation de valeurs**, d'autre part, et, plus particulièrement, **celles de la démocratie, de la paix et de la liberté**.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport M. François Marc, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 30).

**M. François Marc, rapporteur spécial.** – La contribution française au budget communautaire prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État, voté chaque année en loi de finances. Mon propos mettra l'accent sur quelques faits marquants que j'ai souhaité porter à votre connaissance.

Quelques mots tout d'abord sur le niveau de ce prélèvement en 2014, avant de vous parler de son évaluation par le projet de loi de finances pour 2015. Il a récemment été indiqué qu'une économie d'un milliard d'euros pourrait être constatée pour la contribution française, en raison du fait que la part du revenu national brut (RNB) de la France dans le RNB total de l'Union européenne s'est réduite. Le Royaume-Uni a, quant à lui, fait savoir qu'il refuserait de payer les probables 2 milliards d'euros supplémentaires qu'il devra au budget communautaire en raison des corrections opérées suite à ses bonnes performances économiques.

Mais en réalité, l'exécution 2014 de notre prélèvement dépendra surtout des huit projets de budgets rectificatifs présentés en 2014, qui pourraient conduire à augmenter les crédits ouverts sur l'exercice et donc appelés sur les contributions nationales. Compte tenu de ce contexte, la prévision d'exécution pour 2014 est particulièrement difficile à formuler et il pourrait s'agir, *in fine*, d'une exécution proche de la prévision en loi de finances initiale pour 2014, soit 20,22 milliards d'euros.

Cette situation serait assez atypique car des écarts considérables sont d'ordinaire constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement. En 2013, en particulier, la sous-estimation du prélèvement révélait un écart d'environ 2 milliards d'euros en exécution, portant notre contribution pour 2013 à plus de 22,4 milliards d'euros. Quelle que soit l'issue de l'exécution pour 2014, je plaide pour que l'estimation du prélèvement soumise au vote du Parlement soit la plus précise et la plus fiable possible. Mais sans doute est-ce là un vœu pieux compte tenu des méthodes mises en œuvre pour calculer ces contributions...

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2015 évalue notre contribution à 21,04 milliards d'euros. Ce montant est d'ores et déjà incertain puisque le Gouvernement a expliqué que notre futur prélèvement pourrait se trouver réduit au regard des différentiels de croissance en Europe.

Dans le contexte économique difficile que nous traversons, l'Union européenne doit apporter des leviers indispensables au relèvement de notre croissance potentielle. J'attends dès lors du budget communautaire qu'il

s'oriente dans cette direction et qu'il mette l'accent sur les dépenses de compétitivité. Dans son discours du 15 juillet 2014 devant le Parlement européen, Jean Claude Juncker, président de la Commission européenne, a annoncé son intention de demander un plan d'investissements de 300 milliards d'euros sur les trois prochaines années. Un tel plan paraît utile, mais des incertitudes pèsent sur les modalités de financement de ce plan, ainsi que sur son contenu effectif.

D'une part, un recours à des financements indirects, par l'intermédiaire de garanties et de crédits de la Banque européenne d'investissement (BEI), pourrait être l'un des fondements de ce dispositif. L'impact sur les finances publiques européennes et nationales reste pour l'instant très incertain. D'autre part, il n'est pas sûr que ce plan d'investissements soit prioritairement orienté en faveur des entreprises innovantes. Il peut être imaginé que le plan fasse l'objet d'une utilisation pour financer le « mécanisme pour l'interconnexion en Europe » (MIE), c'est-à-dire des projets d'aménagements d'infrastructures en matière de transport, d'énergie et de numérique. Une telle mission avait été assignée aux obligations pour projet (ou « *project bonds* »), ces fameux emprunts obligataires émis par des investisseurs privés avec la garantie de la BEI, par délégation de la Commission européenne. J'estime qu'au moment où les finances publiques doivent être assainies, ce qui est de nature à fragiliser le financement de projets d'investissement ambitieux, l'initiative du plan d'investissements de 300 milliards d'euros, même s'il se révèle être *in fine* la simple réactualisation des *project bonds*, peut contribuer, en mobilisant les financements privés, à répondre à l'objectif de soutien à la croissance en Europe.

Pour le reste, je me félicite que le cadre financier pluriannuel (CFP), également appelé « perspectives financières de l'Union européenne », ait prévu des instruments de flexibilité. J'en donnerai deux exemples. D'une part, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation, plafonné à 162 millions d'euros par an, vise à faciliter la réintégration sur le marché du travail de personnes privées d'emploi. Ainsi, 918 000 euros doivent nous être accordés pour aider 760 travailleurs licenciés par l'entreprise GAD suite à la fermeture des sites de Lampaul-Guimiliau, Saint-Martin et Saint-Nazaire. D'autre part, la réserve de crise pour le secteur agricole, destinée à soutenir le secteur agricole en cas de crises affectant la production ou la distribution, avec un maximum de 400 millions d'euros par an, soutiendra en 2014 les secteurs agricoles européens frappés par l'embargo russe sur les produits alimentaires occidentaux. 324 millions d'euros devraient ainsi être destinés aux filières fruits et légumes et 20 millions d'euros pour la filière laitière.

J'en arrive maintenant à la question du stock de « restes à liquider » (RAL). Ces derniers correspondent aux engagements pris par l'Union européenne non encore couverts par des paiements. Ce stock de RAL est estimé à 233 milliards d'euros pour la fin 2015 et il est probable que les RAL

---

continueront d'augmenter sans qu'aucune mesure ne soit prise pour contrer cette évolution. À ce sujet, il conviendrait d'interroger le Gouvernement en séance afin de connaître l'impact précis des RAL sur notre contribution nationale et de clarifier les mesures qui seront prises pour résoudre ce problème. Notez que ces RAL doivent être distingués des restes à payer (RAP), qui correspondent à des factures reportées d'une année sur l'autre. Leur montant a tendance à augmenter très nettement, ce qui pourrait être le signe que les États membres ne cherchent pas tant à être remboursés rapidement, qu'à éviter des dépenses. Tout ce qui est mis en paiement à partir du mois de novembre donne lieu à report sur l'exercice suivant, ce qui a un effet mécanique favorable pour chaque État qui se trouve dans cette situation. Pour la seule politique de cohésion, il s'agit en 2014 d'un niveau record de 23 milliards d'euros de restes à payer.

J'en viens maintenant à la négociation budgétaire communautaire pour le budget 2015, négociation qui est toujours en cours. Comme à l'accoutumée, l'avant-projet de budget a été présenté par la Commission européenne au printemps. La Commission a proposé une augmentation de 2,1 % des crédits d'engagement par rapport à 2014, soit un budget de 145,60 milliards d'euros. Les crédits de paiement affichent, quant à eux, une hausse de 4,9 % et s'élèvent à 142,14 milliards d'euros. Ce projet de la Commission a été revu à la baisse par le Conseil. Les coupes réalisées par le Conseil, 522 millions d'euros en crédits d'engagement et, surtout, 2,14 milliards d'euros en crédits de paiement, contredisent les priorités adoptées par l'Union européenne en matière de soutien à la croissance et à l'emploi dans la mesure où la rubrique consacrée aux dépenses de compétitivité est la plus durement affectée par ces coupes sombres. Enfin, le Parlement européen a voté en séance plénière, le 22 octobre 2014, un budget plus ambitieux qui porterait ces engagements à 146,35 milliards d'euros et le niveau des paiements à 146,42 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,6 % des crédits d'engagement et de 8,1 % des crédits de paiement par rapport à 2014. Il va sans dire que 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 prévue par le traité de Lisbonne qui devrait aboutir dans le courant du mois de novembre.

Avant d'en arriver à ma conclusion, je voudrais formuler quelques remarques sur l'évolution de notre solde net. La France devrait demeurer en 2015 le deuxième bénéficiaire et le deuxième contributeur au budget communautaire, étant précisé qu'il ne s'agit pas de montants identiques. Si l'on rapporte notre contribution aux dépenses, l'évolution de la situation ne peut manquer d'interroger, voire d'inquiéter. Notre solde net dépasse les 9 milliards d'euros par an depuis 2012. En disant cela, je n'ignore pas 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.

Pour conclure, je souhaite plaider en faveur d'une plus grande reconnaissance du rôle des Parlements nationaux. J'estime que nous devons notamment prendre toute notre place dans la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière (GEF) de l'Union européenne, créée en 2013. Il est vrai qu'elle a de la peine à se mettre au travail de manière effective, comme l'a montré la réunion qui s'est tenue à Rome en septembre dernier, à laquelle a participé notre ancien collègue Claude Belot et dont notre présidente a rendu compte le 15 octobre dernier.

Voilà ce que l'on peut dire à ce stade sur la situation qui n'est pas encore tout à fait stabilisée puisque les concertations se poursuivent et la conciliation devrait aboutir fin novembre. Sous réserve de ces différentes observations, je recommande à la commission d'adopter sans modification l'article 30 du projet de loi de finances pour 2015, en vous suggérant de conserver la foi dans la construction européenne.

**M. André Gattolin.** – Évidemment les écologistes soutiendront ce budget. Nous avons même le sentiment que ces crédits sont un peu insuffisants au regard des objectifs assignés à l'Europe en matière de développement et de relance de l'économie. Je suis toujours étonné d'un point de vue comptable que, à travers l'article 30, on n'appréhende la dimension européenne que sous l'angle des 20 ou 21 milliards d'euros de dépenses. Il n'y a aucun retour dans nos comptes des apports, que ce soit au niveau des collectivités territoriales ou de l'État. Y compris dans les travaux du secrétariat général des affaires européennes, il n'y a pas de mise en bilan. On parle d'un solde net négatif de 9 milliards d'euros, mais il faudrait prendre en compte l'effet d'entraînement sur le budget et l'économie nationale. Les 11 ou 12 milliards d'euros qui reviennent à travers les fonds européens en France n'entrent pas dans la comptabilité de l'État. Même s'ils transitent de plus en plus souvent par les régions et l'aide territoriale, je trouve que cela procède d'une mauvaise pédagogie auprès de nos concitoyens pour montrer l'importance de l'Europe.

**M. Yvon Collin.** – Vous avez évoqué des crédits affectés par l'Europe à la filière fruits et légumes touchée particulièrement par la décision d'embargo russe. Vous avez cité un montant. Est-ce l'enveloppe globale européenne ou la part affectée à la filière française ?

**M. Francis Delattre.** – Notre rapporteur spécial paraît un peu sceptique quant aux 300 milliards d'euros que l'Europe envisage d'investir les trois prochaines années et à leur ciblage. On a entendu parler d'un chiffre assez réduit de l'ordre de 10 milliards d'euros pour la France. A-t-il des chiffres plus précis ? Par ailleurs, il nous a indiqué qu'il n'était pas vraiment envisagé d'investissements pour améliorer la compétitivité générale de la zone euro. A-t-il quelques exemples d'investissements ? En réalité, même en améliorant les infrastructures de déplacements urbains, on améliore la compétitivité générale du pays. Il n'y a pas que les nouvelles technologies, les infrastructures elles aussi sont utiles à la compétitivité d'une économie. Je

pense qu'il faut encourager, sur des sujets comme celui-ci, la Banque centrale européenne à desserrer son étreinte pour relancer la croissance dans la zone euro.

**Mme Fabienne Keller.** – Beaucoup d'espoirs sont fondés aujourd'hui sur une possible reprise liée à ce plan d'investissements annoncé par le président de la Commission européenne. Pourriez-vous nous en préciser le montant, mais surtout dire quel en serait le mécanisme de financement ? Pour l'instant, il n'y a pas de financement autre que les contributions nationales, ce qui créerait de la dette à hauteur de 300 milliards d'euros dans les États membres. Quels en seraient les effets par ricochet sur les économies européennes, et notamment sur l'économie française ?

**M. Richard Yung.** – Le rapporteur spécial peut-il nous en dire plus sur les discussions semble-t-il un peu tendues avec les Britanniques ? J'ai entendu dire que Madame Angela Merkel était très en colère et menaçait Monsieur David Cameron qui refuse de payer la part supplémentaire demandée à la Grande-Bretagne, malgré le mécanisme de la correction britannique ou « chèque britannique » qui existe depuis vingt ans. Par ailleurs, à quoi correspondent ces 233 milliards d'euros de restes à liquider ? Cette somme est quand même époustouflante !

**M. François Marc, rapporteur spécial.** – Il y a tout d'abord une interrogation sur le contenu des actions réalisées grâce aux fonds européens et André Gattolin regrettait le fait que les retours de la contribution européenne ne soient pas valorisés de manière forte. Cette question est totalement pertinente, mais je crains de ne pas pouvoir y répondre car avec cet article 30, nous sommes simplement confrontés à la décision sur le prélèvement et sur le financement que la France doit apporter à l'Union européenne. Ma note de présentation donne quelques indications sur les programmes et leurs évolutions. Mais il est vrai qu'il serait opportun, dans un but pédagogique pour mieux « vendre » à nos concitoyens l'intérêt à apporter cette somme considérable à l'Union européenne, de compléter l'information apportée.

Sur les montants d'enveloppes évoquées, il s'agit d'enveloppes plafond européennes. L'enveloppe de 400 millions d'euros sera partagée avec les Pays-Bas, le Danemark et plusieurs autres pays.

**M. Yvon Collin.** – C'est peu au regard des sinistres !

**M. François Marc, rapporteur spécial.** – Les sinistres sont conséquents. Le lait est concerné et aujourd'hui ce sont les producteurs de porc qui indiquent subir des dégâts plus considérables. Sur le plan d'investissements, je conviens que c'est une ambition généreuse et nécessaire que de vouloir lancer un plan d'investissements à l'échelle européenne. Certains d'entre nous l'appellent depuis longtemps de leurs vœux. Nous l'avions évoqué avec les *project bonds* il y a deux ans. Si l'on trouve une concrétisation, ce sera une bonne chose, mais il y a des incertitudes quant

aux catégories d'investissements qui seraient privilégiées puisque les arbitrages au niveau européen n'ont pas encore été rendus. Je me suis interrogé sur le fait que la compétitivité, qui est notre préoccupation première aujourd'hui, ne soit pas forcément l'objectif prioritaire. Il y a beaucoup de décideurs publics en Europe qui pèsent pour que ce soit les infrastructures, notamment de transport, qui soient très largement privilégiées pour la mise en œuvre de ces moyens. Je m'interrogeais sur le bien-fondé d'une telle orientation, même si je ne disconviens pas qu'il y a beaucoup à faire sur les infrastructures, sur le ferroviaire par exemple. La compétitivité et l'emploi étant la priorité numéro 1, mon souhait est que cet argent puisse aller vers des entreprises innovantes de secteurs de pointe où sans doute l'Europe a à rattraper quelques retards. La question sur le financement de ce plan est une bonne question. Peut-on craindre que cela charge à nouveau l'endettement ? C'est justement ce que l'on essaye d'éviter. L'ingéniosité des uns et des autres en Europe est mise à contribution pour permettre de trouver les formules qui, au travers de la BEI et de la garantie européenne, permettraient l'intervention d'acteurs privés ou de partenariats public-privé et ainsi de s'extraire de cette spirale de l'endettement systématique. Dans quelques mois, on peut imaginer qu'on aura trouvé la bonne solution et que ce plan pourra être activé, car il y a urgence. En tout cas, le souhaité partagé est d'éviter l'incidence sur l'endettement.

Où en sommes-nous des discussions avec les Britanniques ? Il y a aujourd'hui une interrogation générale en Europe sur les rabais nombreux qui ont été accordés et sur leur légitimation. Je pense par exemple aux fameux moins 25 % accordés à la Suède. Dans ce contexte, un groupe à haut niveau a été mis en place pour rechercher un compromis pour clarifier les contributions de chaque État et essayer de mettre à plat ce système de rabais qui continue à empoisonner l'atmosphère au sein de l'Union européenne. Cette instance a commencé à travailler et une proposition sur la reformulation du dispositif des contributions nationales est attendue au printemps 2015. Vous avez noté à quel point ce dispositif est assez boiteux. Il a évolué. À l'origine, les recettes de TVA en constituaient l'essentiel. Maintenant il est fondé à 74 % sur le revenu national brut (RNB). Tout le monde voudrait que l'Europe se dote d'une ressource propre conséquente qui soit prélevée sur l'ensemble de l'économie européenne. Mais aucun accord n'a encore été trouvé pour aller vers cette solution idéale qui nous permettrait de nous extraire de ces débats récurrents sur les contributions, qui créent un climat défavorable.

Quant aux 233 milliards de RAL, ils proviennent de l'accumulation dans le temps de tout ce qui a été promis et n'a pas été payé. Certains programmes européens financés par des fonds européens sont étalés sur de très nombreuses années. De plus, ils financent parfois des projets d'infrastructures qui nécessitent en amont de lever certains obstacles, ce qui ajoute des causes de retard. La situation est rendue encore plus compliquée

par l'existence des huit projets de budgets rectificatifs en 2014, qui nécessitent d'affiner au fur et à mesure la contribution de chacun.

**M. Daniel Raoul.** - A-t-on une idée du niveau de RAL concernant la France ? A-t-on un tel retard sur les réalisations des projets qui ont été engagés ?

**M. François Marc, rapporteur spécial.** - Je n'ai pas le chiffre. J'essayerai de vous le communiquer ultérieurement.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 30.**