

N° 743

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020,

Par M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME II

CONTRIBUTIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

ANNEXE N° 33

Affaires européennes

Rapporteur spécial : M. Jean-Marie MIZZON

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4090, 4195 et T.A. 628

Sénat : 699 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN 2020.....	7
1. <i>L'exercice 2020, dernier du cadre financier pluriannuel, est marqué par une sur-exécution record</i>	<i>8</i>
2. <i>La crise sanitaire, qui a pleinement mobilisé le budget européen, constitue le principal facteur explicatif de cet écart.....</i>	<i>9</i>
II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
1. <i>L'exercice 2020 témoigne de la nécessaire diversification des ressources propres de l'Union européenne</i>	<i>11</i>
2. <i>Un débat démocratique à sanctuariser sur l'évolution de la contribution de la France au budget de l'Union européenne.....</i>	<i>12</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour l'exercice 2020, **dernier du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020**, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) s'est élevé à **23,7 milliards d'euros, soit 2,2 milliards d'euros de plus que la prévision inscrite en loi de finances initiale**. Cet écart à l'évaluation initiale se traduit par une sur-exécution de 10 % environ. **Ce dérapage par rapport à la loi de finances initiale est inédit**, même si le CFP qui s'achève a connu des écarts significatifs à la prévision à plusieurs reprises, notamment en 2017 avec une sous-exécution de 12 %.
2. L'écart à la prévision initiale s'explique par **la mobilisation accrue du budget européen en réponse à la crise économique et sanitaire résultant de l'épidémie de la Covid-19**. Le budget européen pour 2020 ayant été modifié en cours d'exécution par l'adoption de **neuf budgets rectificatifs**, le montant du prélèvement sur recettes a été **réévalué à deux reprises** en conséquence, avec les troisième et quatrième lois de finances rectificatives. Ainsi, **la hausse des dépenses de l'Union européenne d'une part, et la contraction de ses ressources**, en particulier des ressources propres traditionnelles, d'autre part, ont entraîné respectivement une hausse de **1,6 milliard d'euros et 600 millions d'euros** du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.
3. Face à cet écart significatif du montant constaté en exécution par rapport à l'évaluation pour l'exercice 2020, **le rapporteur spécial ne peut que souligner que les contributions nationales au budget européen, et donc les budgets nationaux, restent en première ligne pour absorber les chocs de l'économie européenne, et faire face aux aléas en cours de gestion**. Si la mise en œuvre du plan de relance européen constitue une opportunité unique pour impulser l'introduction de nouvelles ressources propres, **l'exercice 2020 témoigne en lui-même d'une nécessaire diversification de ce panier de ressources propres**.
4. Dans un contexte dans lequel le montant de la contribution de la France au budget européen devrait atteindre une hausse sans précédent dans les prochaines années, **le rapport spécial insiste sur l'importance de l'examen parlementaire annuel du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, et à une vigilance accrue sur l'évolution de ce montant**. Dans cette perspective, **l'exigence d'une amélioration de la prévisibilité du montant du prélèvement sur recettes est nécessairement l'une des clés de la bonne tenue de ce débat démocratique**, même si ce prélèvement reste incontestablement soumis à de forts aléas.

I. EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES EN 2020

Pour rappel, le financement du budget de l'Union européenne repose, jusqu'au 1^{er} janvier 2021, sur :

- les contributions des États membres assises sur **une assiette de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** harmonisée ;

- les contributions des États membres assises sur **une assiette constituée du revenu national brut (RNB)** ;

- **les ressources propres traditionnelles (RPT)**, constituées des droits de douane collectés par les États membres pour l'Union européenne ;

- **d'autres ressources diverses** comprenant le report du solde budgétaire de l'exercice antérieur, ou encore les intérêts de retard ou les amendes infligées par la Commission européenne.

À partir du 1^{er} janvier 2021, ce panier de ressources propres sera complété par une nouvelle contribution fondée sur le recyclage des déchets d'emballages plastiques de chaque État membre, conformément à la décision « ressources propres » entrée en application le 1^{er} juin dernier, et qui s'applique ainsi de façon rétroactive¹.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) constitue la part essentielle de la contribution de la France au budget de l'Union européenne.

Il est défini à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)² comme « *un montant déterminé de recettes de l'État [...] rétrocédé directement au profit [...] des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires* ». Comme le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, il doit être « *dans [sa] destination et [son] montant* » défini et évalué « *de façon précise et distincte* ».

Au montant de ce prélèvement sur recettes **doit être ajouté celui des ressources propres traditionnelles**, versées par la France à l'Union européenne, pour obtenir la contribution totale de la France au budget européen.

¹ Cf. rapport n° 306 (2020-2021) fait par Jean-François Husson, au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, 27 janvier 2021.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

1. L'exercice 2020, dernier du cadre financier pluriannuel, est marqué par une sur-exécution record

Pour l'exercice 2020, dernier du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) s'est élevé à **23,7 milliards d'euros**, soit **2,2 milliards d'euros de plus que la prévision inscrite en loi de finances initiale**. Cet écart à l'évaluation initiale se traduit par une **sur-exécution de 10 % environ**.

Ce dérapage par rapport à la loi de finances initiale est inédit, **même si le CFP qui s'achève a connu des écarts significatifs à la prévision** à plusieurs reprises, notamment en 2017 avec une sous-exécution de 12 %.

**Évolution du prélèvement sur recettes
au profit de l'Union européenne sur l'ensemble du CFP 2014-2020**

(en millions d'euros)

	Évaluation LFI	Exécution	Écart en valeur	Écart en %
2014	20 224	20 347	123	0,6 %
2015	20 742	19 702	- 1 040	- 5 %
2016	20 169	18 996	- 1 173	- 5,8 %
2017	18 690	16 380	- 2 310	- 12,4 %
2018	19 912	20 645	733	3,7 %
2019	21 443	21 025	- 418	- 1,9 %
2020	21 480	23 691	2 211	10,3 %

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Cet écart à l'évaluation initiale reste toutefois conforme au plafond défini par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022¹, fixé à 24,1 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2020. La LPFP avait ainsi anticipé une montée en charge progressive du montant du PSRUE à la fin du CFP, suivant le rythme habituel de consommation des fonds européens, ce dernier déterminant le niveau de dépenses de l'Union européenne.

Cette hausse pour le dernier exercice budgétaire du CFP 2014-2020 était d'autant plus prévisible, même en neutralisant les conséquences de la crise sanitaire sur le montant de la contribution au budget européen, **que lors du précédent CFP, le dernier exercice avait été marqué par une augmentation de près de 18 % par rapport à l'année précédente**. Ainsi, en 2013, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est élevé à **22,5 milliards d'euros**, contre **19,1 milliards d'euros** en 2012.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Pourtant, en dépit de cette augmentation attendue du montant du PSRUE entre 2019 et 2020, **le rapporteur spécial s'étonne que l'évaluation prévue en loi de finances initiale pour 2020 se fonde sur une légère hausse de son montant, d'environ 2 % seulement par rapport au montant exécuté en 2019.**

Ce constat fait écho aux critiques plusieurs fois relayées par la commission des finances sur **la difficile prévisibilité du montant du PSRUE, dont l'exécution est soumise à de nombreux aléas en cours d'exercice**, ne serait-ce que, entre autres facteurs, parce que « *les données issues de la procédure budgétaire annuelle (budgets rectificatifs adoptés) modifient ex post les hypothèses prises en projet de loi de finances, et donc l'exécution du PSRUE* »¹.

2. La crise sanitaire, qui a pleinement mobilisé le budget européen, constitue le principal facteur explicatif de cet écart

En application de l'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), **la contribution des États membres constitue la variable d'ajustement en cas d'évolution non anticipée des dépenses de l'Union européenne.**

Par conséquent, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne prévu dans le projet de loi de finances n'est qu'évaluatif. Il est déterminé à partir :

- **du projet de budget de la Commission européenne**, présenté en N-1. Ce projet de budget établit les prévisions de besoins de financement de l'Union européenne en crédits de paiements pour l'année suivante ;

- **des hypothèses d'évolution des assiettes des ressources TVA et RNB de l'ensemble des États membres**, actualisées après la réunion du comité consultatif des ressources propres (CCRP) en mai de l'année N-1 ;

- **des hypothèses des montants des corrections accordées à certains États membres** ainsi que le montant prévisionnel du **solde budgétaire** de l'exercice en cours, reporté sur le budget de l'année suivante.

Ainsi, l'évolution des contributions nationales au budget européen en cours d'exercice dépend de l'évolution des prévisions de recettes par rapport à l'évaluation initiale.

¹ Cf. *jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 36.*

Or, l'exercice 2020 a été jalonné par l'adoption de **neuf budgets rectificatifs** entre mars et octobre 2020. Ces évolutions du budget européen ont nécessité une réévaluation du montant de la contribution de la France au budget européen, révisée à deux reprises :

- la **troisième loi de finances rectificative**¹ a porté le montant du prélèvement sur recettes à 23,4 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,9 milliard d'euros par rapport à l'évaluation initiale ;

- la **quatrième loi de finances rectificative**² a actualisé ce montant à 23,7 milliards d'euros.

Ainsi, sans surprise, le Gouvernement indique que l'augmentation du prélèvement sur recettes en cours d'exercice résulte des facteurs suivants³ :

- d'une part, **les dépenses de l'Union européenne ont significativement augmenté en raison des mesures mises en œuvre en réponse à la crise économique et sanitaire**, telles que l'accélération des paiements pour la politique de cohésion avec les dispositifs dits « CRII » et « CRII+ » (*cf. infra*), le développement rural, l'action extérieure, la mobilisation de l'instrument spécial d'urgence ainsi que celle du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE). Ainsi, cette hausse du niveau de dépenses du budget européen s'est traduite par une hausse de **1,6 milliard d'euros** du montant du prélèvement sur recettes ;

- d'autre part, **les conséquences économiques de la crise sanitaire ont entraîné une contraction des recettes de l'Union européenne en raison de la baisse des droits de douane collectés**. En outre, les ressources propres de l'Union européenne ont été minorées en raison des variations de taux de change, des corrections sur exercices antérieurs et du produit des amendes perçues. Cette réduction des ressources s'est traduite par la hausse, afin de la compenser, du montant du prélèvement sur recettes de **600 millions d'euros environ**.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, n° 4090, déposé(e) le mercredi 14 avril 2021 à l'Assemblée nationale, p. 63.

II. LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'exercice 2020 témoigne de la nécessaire diversification des ressources propres de l'Union européenne

Face à cet écart significatif du montant constaté en exécution par rapport à l'évaluation pour l'exercice 2020, **le rapporteur spécial ne peut que souligner que les contributions nationales au budget européen, et donc les budgets nationaux, restent en première ligne pour absorber les chocs de l'économie européenne, et faire face aux aléas en cours de gestion.**

Ce rôle de « variable d'ajustement » de la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) s'est accru au cours des décennies, à mesure de la part croissante de celle-ci dans les ressources propres de l'Union européenne. Ainsi, **en 2020, elle représentait un peu plus de 70 % des ressources de l'Union européenne, contre 40 % vingt ans auparavant**¹. Cette tendance de fond s'explique tant par la réduction des droits de douane collectés en raison de l'essor du libre-échange, que par la hausse du niveau de dépenses de l'Union européenne, indissociable de l'extension de son champ d'intervention.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le rapporteur spécial avait rappelé que la mise en œuvre du plan de relance européen, désormais ancré au cœur du cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, constituait **une opportunité unique pour l'introduction de nouvelles ressources propres**. En effet, à défaut de nouvelles ressources, le remboursement du plan de relance, à partir de 2028, ne reposera que sur les contributions nationales des États membres qui connaîtront un rebond significatif, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros par an pour la France².

Outre la question de la nécessité de contenir la progression des contributions nationales après 2028, l'exercice budgétaire 2020 illustre également qu'une diversification du panier de ressources propres de l'Union européenne permettrait de la rendre moins dépendante des contributions nationales pour prendre en charge les déconvenues budgétaires en cours d'exercice.

Conformément aux conclusions du Conseil européen extraordinaire des 17 au 21 juillet 2020, la Commission européenne est chargée de présenter « au cours du premier semestre 2021 » des propositions de nouvelles ressources propres relatives à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et à une redevance numérique, en vue de leur introduction au 1^{er} janvier 2023. **Le rapporteur spécial regrette que ces propositions, qui devraient être présentées en juillet, n'aient pas été publiées plus tôt afin d'éclairer les**

¹ Cf. *jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne »*, annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 27.

² *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2021*, p. 21.

prochains débats relatifs à la contribution de la France au budget européen.

En attendant, à compter du 1^{er} janvier 2021, et en application de la nouvelle décision « ressources propres » entrée en vigueur au 1^{er} juin 2021, une nouvelle ressource a été introduite, à savoir **la contribution des États membres fondée sur le taux de recyclage des déchets plastiques**. Toutefois, comme le reconnaît le Gouvernement, **il est évident que cette nouvelle ressource n'est pas de nature à contrebalancer la prépondérance de la ressource RNB**, « *son assiette étant elle-même décroissante du fait de la diminution annoncée des emballages plastiques non recyclés* »¹.

2. Un débat démocratique à sanctuariser sur l'évolution de la contribution de la France au budget de l'Union européenne

Le montant du prélèvement sur recettes constaté en 2020 atteint un record encore jamais égalé. Or, comme le relève la Cour des comptes, « *loin d'être un point haut avant une décrue vers un point bas de 16-17 milliards d'euros comme cela fut constaté ensuite pour chacun des deux cadres financiers pluriannuels écoulés, le fort ressaut de 2020 annonce une période nouvelle où le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'installera durablement à des niveaux jamais atteints dans le passé, au-delà des 26-28 milliards d'euros par an* »².

Dans un contexte dans lequel le montant de la contribution de la France au budget européen atteindrait une trentaine de milliards d'euros dans les prochaines années, **soit près de trois fois le budget de la justice³, le rapport spécial ne peut qu'insister sur l'importance de l'examen parlementaire annuel du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, et à une vigilance accrue sur l'évolution de ce montant.**

Certes, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ne prévoit qu'une évaluation de ce montant, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un enjeu budgétaire croissant pour le budget général de l'État, et que tout écart à la prévision initiale est de nature à fortement dégrader, ou améliorer selon le cas, le solde de celui-ci.

Dans cette perspective, **l'exigence d'une amélioration de la prévisibilité du montant du prélèvement sur recettes est nécessairement l'une des clés de la bonne tenue de ce débat démocratique.**

¹ Cf. *jaune budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 27.*

² *Cour des comptes, note d'exécution budgétaire pour 2020, p. 27.*

³ *En 2020, en exécution, les crédits de la mission « Justice » se sont élevés à 10,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 9,15 milliards d'euros en crédits de paiement.*

Certes, par construction, ce montant reste soumis à de nombreux aléas pouvant difficilement être anticipés. Toutefois, **une communication étroite entre la Commission européenne et les administrations des États membres, ainsi qu'une harmonisation statistique** pour déterminer les hypothèses sous-jacentes au calcul des différentes ressources y participent pleinement. À cet égard, **le rapporteur spécial relève avec attention que la Commission européenne n'a pas encore levé sa réserve générale concernant l'estimation par la France de son revenu national brut (RNB)**, les services de la Commission étant toujours en train d'instruire les données transmises en mars 2020 par l'INSEE¹, en raison du ralentissement de l'activité causé par la crise sanitaire.

¹ *Cour des comptes, note d'exécution budgétaire pour 2020, p. 43.*