

...le projet de loi de finances pour 2023

PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Marie MIZZON, rapporteur spécial, Sénateur de la Moselle

1. UNE APPARENTE STABILITÉ DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE, EN DÉPIT D'UNE MONTÉE EN CHARGE DU BUDGET EUROPÉEN

A. UNE ÉVALUATION TOUJOURS DIFFICILE

En 2022, la loi de finances initiale avait évalué le montant du prélèvement sur recettes à **26,359 milliards d'euros**. Cette prévision a depuis été réduite d'environ 1,418 milliard d'euros pour atteindre **24,942 milliards d'euros**.

Pour 2023, l'article 25 du projet de loi de finances évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **24,586 milliards d'euros**, soit une baisse de près d'1,8 milliard d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2022 et une baisse de quelques 356 millions d'euros (soit - 1,4 %) par rapport aux dernières prévisions d'exécution pour 2022 disponibles à la date du dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne par rapport à la prévision

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits votés en LFI	20 169	18 690	19 912	21 443	21 480	27 200	26 359
Crédits exécutés*	18 996	16 380	20 645	21 025	23 691	26 485	24 942*
Écart LFI/exécution	- 5,8 %	- 12,4 %	+ 3,7 %	- 1,9 %	+ 10,3 %	- 2,6 %	- 5,4 %

* pour 2022 : prévision actualisée figurant les voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2023.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

En tout état de cause, les documents annexés au projet de loi de finances ne pouvaient prendre en compte les hypothèses budgétaires de l'Union actualisées postérieurement, la Commission européenne ayant proposé depuis d'autres budgets rectificatifs. Le dernier en date, du 5 octobre, était destiné à tenir compte des effets de l'agression de l'Ukraine par la Russie et de l'inflation, qui s'établissait à 10 % en septembre au sein de l'Union. Par ailleurs, comme chaque année, en raison du calendrier d'examen du projet de budget de l'Union européenne, concomitant à celui du projet de loi de finances de la France pour la même année, **le montant prévisionnel inscrit dans le projet de loi de finances sera probablement réévalué au cours du débat parlementaire**, comme il est d'usage de le faire : non seulement le budget européen pour l'année suivante n'est pas encore adopté mais avant même son adoption la Commission a présenté une lettre rectificative qui modifie le projet de budget initial pour 2023 et sera intégrée dans le budget définitivement adopté.

B. UNE SECONDE ANNÉE DE STABILITÉ

La baisse figurant dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2023 par rapport au montant du prélèvement inscrit en loi de finances initiale pour 2022 résulte principalement d'une moindre contribution au titre de la ressource assise sur le revenu national brut (RNB). Celle-ci est liée à la baisse relative de la part française tant dans le RNB européen que dans la ressource TVA, qui réduit les clefs de contribution de la France à ces deux titres.

À la même date, **le budget de l'Union est marqué par un surcroît de recettes qui compense l'augmentation des dépenses de l'Union liée à l'accueil des réfugiés ukrainiens.** Deux éléments ont contribué à l'augmentation des recettes de l'Union :

- **l'accroissement des droits de douane** versés au budget européen liée à la reprise du commerce international ;
- **un solde reporté et des recettes diverses** (amendes et contribution britannique) **plus élevés qu'attendus.** En 2022, le solde reporté s'est élevé à 3,227 milliards d'euros (après 1,769 milliard d'euros en 2021).

Évolution du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Année	Montant (millions d'euros)	Évolution par rapport à 2020	Évolution par rapport à 2021
2020	23 691	-	-
2021	26 485	+11,8 %	-
2022	26 359	+11,3 %	-0,4 %
2023	24 586	+3,8 %	-7,2 %

N.B : Les montants pour 2022 et 2023 sont prévisionnels.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Au total, après le ressaut observé entre les exercices 2020 et 2021, et sous les réserves évoquées ci-avant, 2023 devrait donc confirmer la stabilisation du montant du prélèvement enregistrée en 2022.

Les droits de douane bruts versés par la France en 2023 sont estimés à 2 908 millions d'euros, contre 2354 millions en 2022. En conséquence, **les droits de douane nets versés par la France peuvent être évalués à environ 2,2 milliards d'euros, ce qui porterait la contribution française à 26,77 milliards d'euros environ, contre 28,1 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2022.**

C. UNE UTILISATION DES CRÉDITS PERFECTIBLE

Le retard pris dans le décaissement des crédits européens constitue un sujet récurrent, en particulier s'agissant de ceux accordés dans le cadre de la politique de cohésion. De fait, un retard au démarrage d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) a des répercussions sur l'ensemble de la période de programmation. Pour la période 2014-2020, la France bénéficiait d'une enveloppe globale de 27,5 milliards d'euros de crédits au titre des FEDER, FSE, FEADER et FEAMP. **Cette enveloppe doit être consommée avant fin 2023.** Une enveloppe supplémentaire de FEADER a été allouée à la France, au titre des crédits de transition, pour les années 2021-2022, d'un montant de 5,2 milliards d'euros, dont 866 millions d'euros au titre de la relance. Dans le cadre du plan de relance européen *next generation EU*, une enveloppe complémentaire de FEDER-FSE-FEAD - *REACT-EU* - a été allouée à la France à hauteur de 3,9 milliards d'euros et doit également être consommée avant fin 2023.

2. DES DÉFIS MAJEURS POUR LES ANNÉES À VENIR

A. NEXT GENERATION EU

La France devrait finalement bénéficier de 37,5 milliards d'euros, au lieu des 39,4 milliards d'euros initialement attendus, la part de 30 % des fonds représentant désormais 13,1 milliards d'euros au lieu des 15 milliards prévus. Selon les documents budgétaires, « *la baisse constatée s'explique par la croissance vigoureuse, et plus rapide que prévu, observée en France sur la période 2020-2021* ».

À l'heure actuelle, la position de la Commission sur la façon dont seront ajustés les versements aux États membres d'ici 2026 n'est pas connue. D'ici à la fin de l'année, la France va déposer auprès de la Commission une nouvelle demande de versement, pour 12,7 milliards d'euros, correspondant à la réalisation de 65 cibles et jalons. Le décaissement de ces fonds devrait intervenir en 2023. La montée en charge de *Next Generation EU* rend encore plus prégnante la question de la gestion des dépenses, d'autant qu'il existe plusieurs zones de recoupement entre les différents fonds de la politique de cohésion, *REACT-EU* et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), susceptibles de financer les mêmes types de projets, notamment dans les domaines de la transition écologique et du déploiement du numérique. Si l'instauration d'une logique de performance constituait la contrepartie de l'endettement commun mis en œuvre pour financer la FRR, il semble qu'elle puisse parfois engendrer des difficultés, une cible ou un jalon n'étant finalement pas atteint simplement parce que les besoins ont évolué au fil du temps.

B. LES AUTRES FONDS EUROPÉENS

En 2021, les versements de la Commission européenne au titre des **fonds structurels** européens (FEDER, FSE, IEJ, FEADER, FEAMP) se sont élevés à 4,3 milliards d'euros, contre 4,8 milliards d'euros en 2020. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces fonds pour la période 2021-2027, l'Accord de partenariat français a été adopté officiellement par la Commission européenne le 2 juin 2022. Ces fonds viendront soutenir 22 programmes régionaux ou nationaux.

Les États membres auront la possibilité de modifier leur PNRR pour y inclure un **nouveau chapitre dédié au plan RePowerEU, nouvellement créé pour assurer l'indépendance de l'Union par rapport aux énergies fossiles russes. Les États membres peuvent utiliser les prêts restants au titre de la FRR** (actuellement 225 milliards d'euros). La Commission a également proposé qu'**un surcroît de subventions, à hauteur de 20 milliards d'euros**, soit financé par la mise aux enchères, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (SEQE), des quotas actuellement détenus dans la réserve de stabilité du marché.

Les États membres pourraient également **transférer jusqu'à 7,5 % des fonds dont ils disposent au titre de la politique de cohésion** (26,9 milliards d'euros) **et 12,5 % de leurs fonds de la politique agricole commune** (7,5 milliards d'euros) vers des projets *RePowerEU*. Cet exercice de transfert est déjà possible dans la limite de 5 % des fonds de cohésion ou de la PAC. Selon la Commission, il resterait « volontaire ».

C. LA QUESTION NON RÉVOLUE DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES

Le montant total des ressources propres attribué à l'Union pour couvrir les crédits d'engagement ne peut dépasser 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres et le montant total des ressources propres attribué à l'Union pour couvrir les crédits de paiements ne peut dépasser 1,40 % du même total. De plus, un relèvement temporaire des plafonds de ressources propres de 0,6 point de RNB a été institué pour couvrir les engagements de l'Union résultant des emprunts conclus dans le cadre du financement de la FRR.

La sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union a fait passer la quote-part de la France dans le financement du budget européen de 15,7 % à 19 %. Cette donnée de base d'une part, la mise en œuvre du CFP 2021-2027 d'autre part, devraient se traduire par un accroissement du prélèvement

sur recettes « de 8 milliards d'euros par an dans la nouvelle programmation 2021-2027 » selon la Cour des comptes¹.

Aux termes de l'accord entre les 27 États membres conclu lors du Conseil européen de juillet 2021, **la Commission européenne devait présenter, au cours du premier semestre de 2021, des propositions visant à introduire de nouvelles ressources propres** - un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une redevance numérique - en vue de leur introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2023. Sans préciser d'échéance, la Commission devait également présenter une proposition relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission, « éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime ».

Au total, l'introduction de ces trois nouvelles ressources propres permettrait de dégager jusqu'à 17 milliards d'euros de recettes annuelles au cours de la période 2026-2028, qui marquera l'achèvement du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le démarrage du futur cadre 2028-2034. Bien qu'importante, **cette recette demeurerait inférieure aux besoins de financement** liés d'une part au remboursement du plan de relance européen, pour 15 milliards d'euros annuels et, d'autre part, à la mise en place du Fonds social pour le Climat, pour 9,7 milliards d'euros en moyenne chaque année, sans oublier la nouvelle ambition affichée en matière énergétique à travers *RePowerEU*.

Au troisième trimestre 2023, la Commission européenne devrait formuler de nouvelles propositions. Celles-ci devraient inclure une nouvelle proposition d'assiette harmonisée pour l'impôt sur les sociétés (BEFIT²), projet évoqué dès le début des années 2000, sous la forme d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) au sein de l'Union. Le régime d'imposition des sociétés figurerait ainsi dans un règlement unique, relatif à la répartition et une assiette fiscale commune. Ce système réduirait les charges administratives et les coûts de conformité. Il viserait également à limiter l'évasion fiscale et à soutenir l'emploi, la croissance et les investissements.

En tout état de cause et sans préjudice des inquiétudes sur leur capacité à financer intégralement les nouvelles politiques de l'Union, l'introduction de nouvelles ressources propres continue donc à prendre du retard. Si tous semblent pouvoir s'accorder sur le principe de leur création, la définition précise de sources d'imposition supplémentaires qui, *in fine*, pèseront sur les agents économiques représente encore un défi.

Réunie le mercredi 2 novembre 2022, sous la présidence de M. Jean-Claude Requier, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 25 du projet de loi de finances pour 2023.



Jean-Marie MIZZON
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
de la Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

² « Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus » ; en anglais « Business in Europe : Framework for Income Taxation » (BEFIT).