

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par MM. Marc MASSION et Jean ARTHUIS,

Sénateurs,

Rapporteurs spéciaux.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPEENNES

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106, 108 à 112 (2011-2012)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. LE BUDGET 2012 DE L'UNION EUROPÉENNE : CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES	7
A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE NOUVEAU CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE, LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA DÉCISION SUR LES « RESSOURCES PROPRES »	7
1. <i>La deuxième année de mise en œuvre de la procédure budgétaire prévue par le traité de Lisbonne</i>	7
2. <i>Les perspectives financières 2007-2013</i>	10
a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006.....	10
b) Les principales révisions des perspectives financières.....	12
c) Les instruments hors cadre.....	13
(1) Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).....	13
(2) Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).....	13
(3) La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers (RAU).....	14
(4) L'instrument de flexibilité (IF).....	15
d) Les autres politiques en marge du budget.....	15
(1) Le Fonds européen de développement (FED).....	15
(2) Les mesures en faveur de la stabilisation financière en Europe.....	16
3. <i>La décision « ressources propres »</i>	18
a) Le système des ressources propres.....	18
b) La décision du 7 juin 2007.....	19
c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif.....	20
B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2012	21
1. <i>Les propositions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen</i>	22
a) L'avant-projet de budget de la Commission.....	22
b) Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil.....	22
c) La position du Parlement européen.....	24
2. <i>Les principaux points de la négociation lors de la phase de conciliation</i>	26
a) La prise en compte du contexte des finances publiques nationales.....	26
b) Une budgétisation au plus juste.....	27
c) Le débat sur les perspectives financières éclipse celui sur les ressources propres.....	28
C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020	28
1. <i>Les premiers travaux de la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013</i>	28
a) Les propositions initiales de la Commission.....	28
b) La position du Parlement européen.....	29
c) La contribution française au débat.....	29
2. <i>Les enjeux récents de la future programmation 2014-2020</i>	30
a) La communication de la Commission du 19 octobre 2010.....	30
b) La communication de la Commission du 29 juin 2011.....	31
(1) Les principes.....	32
(2) Les chiffres.....	32
(3) Les artifices.....	34
c) La réforme des ressources propres.....	36

II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE	37
A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	37
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i>	38
a) Une contribution multipliée par cinq entre 1982 et 2012.....	38
b) D'importantes évolutions de structure	38
c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution	39
2. <i>Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,878 milliards d'euros en 2012</i>	43
a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010	43
b) Les déterminants de la prévision 2012	44
B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE	46
1. <i>La contribution française et les dépenses communautaires en France</i>	46
a) La France parmi les autres contributeurs.....	46
b) Contribution volontaire et contributions « subies ».....	47
c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires.....	48
2. <i>Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître</i>	52
a) Calcul et limites de la notion de solde net.....	52
b) Les conséquences pour la France de la décision « ressources propres ».....	55
EXAMEN EN COMMISSION	58

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

La négociation sur le projet de budget 2012 de l'Union européenne

1. L'avant projet de budget 2012 de la Commission européenne propose une **augmentation de 4,2 %** des crédits d'engagement par rapport à 2011, soit **147,8 milliards d'euros**. Les hausses concernent surtout les rubriques 1a « Compétitivité » (+ 12,6 %) et 3a « Liberté, sécurité et justice » (+ 17,7 %). Les **crédits de paiement** affichent quant à eux une **hausse de 4,9 %** et s'élèvent à **132,7 milliards d'euros**.

2. Le **projet de budget**, adopté à une courte majorité par le **Conseil**, se veut plus **rigoureux**. Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 1,6 milliard d'euros, ce qui conduirait tout de même à une augmentation de 3 % par rapport à 2011) et, surtout, en crédits de paiement (- 3,7 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2012 à 2,02 % par rapport à 2011), ont principalement pour origine l'exigence exprimée par de nombreux Etats membres, dont la France, d'une **discipline budgétaire renforcée**.

3. Le **Parlement européen** a en partie tiré les conséquences du vote du Conseil et devrait voter en séance plénière, le 26 octobre 2011, un budget relativement proche des propositions initiales de la Commission, s'il suit les propositions de sa commission des budgets. Cette dernière propose ainsi, pour 2012, une hausse de 3,95 % des crédits d'engagement et de 5,23 % des crédits de paiement. Une telle proposition d'augmentation des crédits rendra cependant **difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors des trois semaines de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne, et qui devrait aboutir dans le courant de la troisième semaine de novembre 2011.

La contribution française au budget communautaire

4. L'article 30 du projet de loi de finances pour 2012 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à **18,878 milliards d'euros**. En vingt ans, ce montant en valeur a été **multiplié par près de cinq**. 75 % de ce prélèvement correspondent à la ressource revenu national brut (RNB).

5. **Alors que notre solde net n'a cessé de se dégrader ces dix dernières années** et dépasse depuis quatre ans le seuil des 5 milliards d'euros, faisant de notre pays en 2009 le 19^{ème} bénéficiaire des dépenses de l'UE en retours par habitant, **la France demeure le deuxième Etat contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

6. Par des **artifices de présentation et des débudgétisations inacceptables**, la Commission européenne formule un **projet de programmation pour 2014-2020 qui représente une entorse au principe de sincérité budgétaire**. En outre, le niveau de dépenses proposé est **insoutenable** et **contredit notre stratégie de retour à l'équilibre**.

7. Vos rapporteurs spéciaux **recommanderont donc de s'abstenir lors du débat budgétaire de ce prélèvement sur recettes**.

Ils estiment en effet que le budget de l'Union européenne **participe insuffisamment aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales** et qu'à cet égard **les futures perspectives financières font courir des risques sérieux de dérapage des dépenses**, risques considérablement aggravés par les méthodes de la Commission européenne. Plus globalement, la **faible lisibilité** du budget communautaire et sa **mise en œuvre croissante au travers d'agences** favorise cette tendance inflationniste dans la dépense. Un rapport de notre ancien collègue rapporteur spécial, Denis Badré, rappelait à juste titre que les dépenses des institutions et des agences décentralisées de l'UE devaient être mieux maîtrisées¹.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux plaident pour une **mise en œuvre vigilante du principe de subsidiarité, au regard duquel devraient être systématiquement examinés le budget, le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne.**

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

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

Par ailleurs, ils appellent l'attention sur les écarts considérables constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement : **l'estimation soumise au vote du Parlement doit être plus précise et plus fiable.**

Enfin, ils plaident pour une **plus grande reconnaissance du rôle des parlements nationaux** qui doivent prendre toute leur place dans la **coordination des finances publiques des Etats membres** et dans la **réflexion en cours sur la réforme du budget communautaire.**

Un budget, dont les dépenses sont arrêtées par les autorités communautaires, mais dont 85 % des ressources restent dépendantes de décisions des parlements nationaux, n'est **ni démocratique, ni durable.** En l'état actuel du système budgétaire communautaire, **les parlementaires nationaux se limitent à autoriser un prélèvement sans en discuter ni le montant, ni l'usage qui en sera fait à travers le budget de l'Union européenne.** Une telle situation n'est pas satisfaisante.

Evolution 2009-2012 du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012
Montant du prélèvement voté	18 900	18 153	18 235	18 878
Montant du prélèvement exécuté	19 994	17 598	17 598	n.d.
Ecart	+ 1 094	- 556	- 4	n.d.
Part de la contribution française dans la totalité des ressources propres européennes	17,4 % (budget exécuté)	16,6 % (budget exécuté)	16,4 % (budget en cours d'exécution)	16,4 % (APB 2012)

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

¹ Rapport d'information n°17, intitulé « Où vont les agences européennes ? », fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires européennes (2009-2010).

I. LE BUDGET 2012 DE L'UNION EUROPÉENNE : CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2012 a pour toile de fond **la deuxième année d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne**, les **perspectives financières 2007-2013** et, enfin, l'impact de la **décision du 7 juin 2007 relative aux ressources propres** entrée en application en 2009.

A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE NOUVEAU CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE, LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA DÉCISION SUR LES « RESSOURCES PROPRES »

1. La deuxième année de mise en œuvre de la procédure budgétaire prévue par le traité de Lisbonne

Le budget de l'Union européenne pour 2012 correspond au **deuxième exercice de mise en œuvre de la procédure prévue par le traité de Lisbonne**. Dorénavant, le budget est donc **voté à l'issue d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen** et d'une **phase de conciliation en cas de désaccord entre les deux institutions**. Bien que le nouveau traité ait mis **un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**¹, plaçant sous cet angle Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, il a introduit des dispositions pouvant permettre au Parlement européen d'imposer, *in fine*, son point de vue.

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

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

- si le Parlement approuve la position du Conseil, le budget est adopté ;
- s'il ne statue pas, le budget est réputé adopté ;

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

- 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**.

Ce nouvel 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 devrait, en pratique, être désormais ce comité de conciliation**, qui devrait être 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.

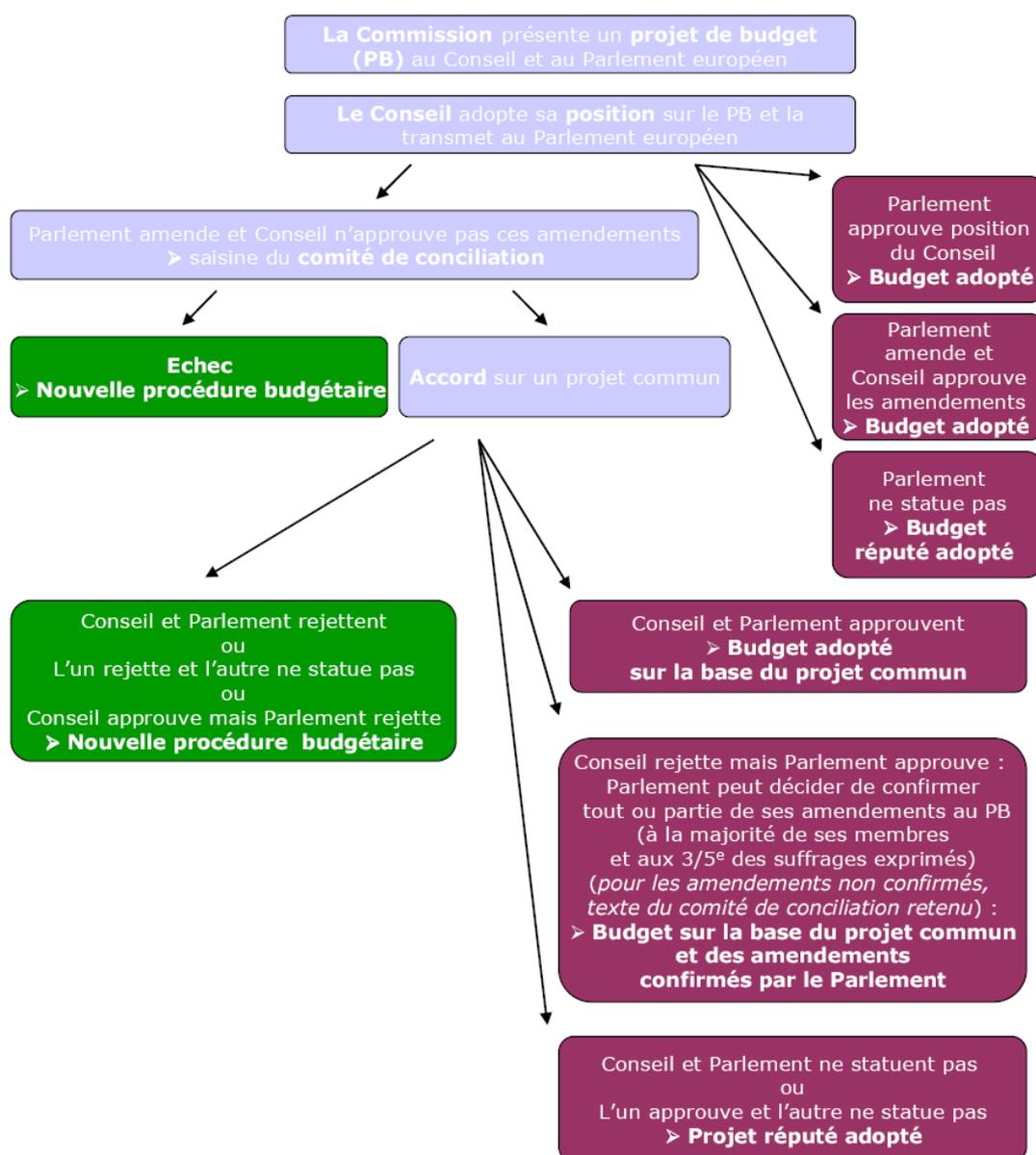
Si le Conseil rejette le projet commun mais que le Parlement l'approuve, le Parlement peut décider de confirmer ses amendements – par un vote à la majorité des membres qui le composent et des 3/5^e des suffrages exprimés. Le budget est alors adopté sur la base du projet commun et des amendements du Parlement : 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 devait rejeter 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 l'année dernière puisque le comité de conciliation n'était pas parvenu à obtenir un accord**.

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

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

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

La procédure budgétaire issue du traité de Lisbonne



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

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

2. Les perspectives financières 2007-2013

a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

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

L'encadrement des dépenses communautaires s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par **rubrique** et sous-rubrique budgétaire, de plafonds **globaux** annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement¹, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à **1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**.

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

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

Les perspectives financières 2007-2013 (actualisées en mai 2011)

(en millions d'euros courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	61 696	63 555	63 974	66 964	69 957	437 778
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 204	15 433	89 363
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 427	49 388	50 987	52 761	54 524	348 415
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	56 333	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>45 759</i>	<i>46 217</i>	<i>46 679</i>	<i>47 146</i>	<i>47 617</i>	<i>48 093</i>	<i>48 574</i>	<i>330 085</i>
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 518	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
3a Liberté, sécurité et justice	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
3b Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration ¹	7 039	7 380	7 525	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	134 722	140 978	142 965	147 546	152 312	975 777
en % du RNB	1,04 %	1,06 %	1,16 %	1,18 %	1,16 %	1,15 %	1,14 %	1,12 %
Total crédits de paiement	122 190	129 681	120 445	134 289	134 280	141 360	143 331	925 576
en % du RNB	1,02 %	1,03 %	1,04 %	1,12 %	1,09 %	1,10 %	1,07 %	1,06 %
Marge sous plafond	0,22 %	0,21 %	0,20 %	0,11 %	0,14 %	0,13 %	0,16 %	0,17 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

NB : Ces plafonds devraient être actualisés au terme de la procédure budgétaire 2012.

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

¹ S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

b) Les principales révisions des perspectives financières

Le cadre financier 2007-2013 a fait l'objet de **plusieurs révisions** depuis son adoption en 2006, à l'image du **plan de relance européen en matière budgétaire en 2009**. Vos rapporteurs spéciaux en rappellent brièvement les principales dispositions. La révision des perspectives financières de mai 2009¹ fait ainsi suite à une communication de la Commission du 26 novembre 2008 sur le plan de relance européen ainsi qu'aux conclusions du Conseil européen de décembre 2008. Ce plan, qui visait à injecter 200 milliards d'euros dans l'économie², devait conduire à appeler une **participation du budget communautaire à hauteur de 5 milliards d'euros**, répartie sur les deux exercices 2009 et 2010. Au final, les modalités complexes de financement de cette participation ont conduit, suite à un accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, à relever le plafond de la rubrique 1a « **Compétitivité pour la croissance et l'emploi** » de **3,78 milliards d'euros** (2 milliards d'euros en 2009 et 1,78 milliard d'euros en 2010), étant entendu que ce relèvement devait être compensé par une baisse à due concurrence des plafonds des autres rubriques, en particulier de celui de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles ».

Vos rapporteurs spéciaux soulignent également, pour mémoire, l'existence d'autres révisions significatives :

- à titre exceptionnel en 2010, l'ajustement technique annuel du cadre financier a porté non seulement sur l'ajustement traditionnel lié à l'évolution des prix et du RNB (point 16 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006), mais aussi sur un **ajustement spécifique à la rubrique 1b** (point 17 de l'accord interinstitutionnel). Par décision de la Commission, il s'est donc agi de **relever les plafonds d'engagement de cette rubrique** au profit de trois Etats membres : **la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie**, pour des montants 2011-2013 s'élevant respectivement à 632 millions d'euros, 237 millions d'euros et 138 millions d'euros ;

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

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

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

c) Les instruments hors cadre

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

(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 Etats membres confrontés à une catastrophe majeure, peut être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an¹. Ce fonds a été utilisé, en 2008, pour un montant de 281 millions d'euros en faveur du Royaume-Uni (inondations de l'été 2007), de la Grèce, de la France (ouragan Dean aux Antilles), de Chypre (sécheresse) et de la Slovaquie. Pour 2009, trois demandes d'aide ont été formulées et acceptées : 494 millions d'euros à la suite du séisme intervenu en avril 2009 dans la région des Abruzzes en Italie, 109 millions d'euros en faveur de la France à la suite des dégâts causés par la tempête Klaus et 12 millions d'euros pour les inondations en Roumanie.

En **2010**, le FSUE a été mobilisé à hauteur de **80 millions d'euros** en crédits d'engagement et en crédits de paiement, dont 13 millions d'euros à la suite des inondations en Irlande, 31 millions d'euros à la suite des inondations qui ont touché l'île de Madère au Portugal et, surtout, **36 millions d'euros, au titre des dégâts causés par le passage de la tempête Xynthia en février 2010**².

Au **11 juillet 2011**, le FSUE avait été mobilisé à hauteur de **182,4 millions d'euros** en crédits d'engagement et en crédits de paiement suite aux inondations ayant eu lieu dans différents pays d'Europe centrale³.

(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, n'a été mobilisée qu'à hauteur de 18,6 millions d'euros en 2007, 49 millions d'euros en 2008 et 53 millions d'euros en 2009.

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

² Un bilan de cette catastrophe et des mesures prises en réponse figure dans le rapport issu des travaux de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia que présidait notre collègue Bruno Retailleau et dont notre collègue Alain Anziani était le rapporteur (« Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », n° 647, 2009-2010).

³ Il s'agissait pour mémoire de la Pologne (106 millions d'euros), de la Slovaquie (20 millions d'euros), de la Hongrie (22 millions d'euros), de la République Tchèque (5 millions d'euros) et de la Roumanie (25 millions d'euros). La Croatie a également bénéficié de ce fonds à hauteur de 4 millions d'euros au titre de l'action extérieure de l'Union.

En 2010, le Conseil et le Parlement européen ont pris trente-et-une décisions de mobilisation du FEM pour un montant total de **83,5 millions d'euros**. Elles ont permis d'apporter une aide au profit d'environ 23 700 salariés licenciés dans neuf Etats membres¹.

Au **6 juillet 2011**, le Conseil et le Parlement européen avaient adopté cinq décisions de mobilisation du FEM², correspondant à des demandes déposées en 2010, et représentant un montant total de **30,8 millions d'euros**.

(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 249 millions d'euros en 2010 et 254 millions d'euros en 2011). Pour mémoire, les **aides destinées à répondre à la hausse des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement** ont conduit à un financement exceptionnel en 2008 : il a ainsi été décidé de porter son montant à 479 millions d'euros pour la seule année 2008. En 2009, cette réserve a été rétablie à un niveau plus habituel de 244 millions d'euros³. Et il en a été de même en **2010** puisqu'il a été choisi de l'arrêter à **249 millions d'euros, entièrement consommés**. Sur ces fonds, 112 millions d'euros ont été mobilisés en faveur d'Haïti, 40 millions d'euros en faveur de l'autorité palestinienne, 40 millions d'euros ont été destinés à apporter une réponse à la crise alimentaire dans une région allant du Sahel en Afrique de l'Ouest jusqu'au Soudan, et enfin 56 millions d'euros ont été utilisés pour faire face aux inondations au Pakistan.

Au **11 juillet 2011**, la réserve pour aides d'urgence avait été mobilisée à hauteur de **125 millions d'euros**, pour couvrir les **besoins humanitaires et de protection civile liés aux crises en Lybie et en Côte d'Ivoire**.

¹ Soit l'Espagne (pour 18,6 millions d'euros), le Danemark (17,6 millions d'euros), les Pays-Bas (14,9 millions d'euros), l'Allemagne (14,5 millions d'euros), l'Irlande (10,5 millions d'euros), le Portugal (2,4 millions d'euros), la Slovénie (2,3 millions d'euros), la Lituanie (2 millions d'euros) et la Pologne (0,7 million d'euros). 18 décisions de mobilisation du fonds correspondaient à des demandes déposées en 2009 et 13 décisions se rapportaient à des demandes introduites en 2010. 18 autres demandes déposées en 2010 étaient en cours d'instruction au 31 décembre 2010. Le montant total des 31 demandes déposées en 2010 s'élève à 170 millions d'euros.

² Deux décisions concernent le Danemark (20,4 millions d'euros), une décision concerne la Belgique (9,6 millions d'euros), une décision concerne la Pologne (0,5 million d'euros) et une décision concerne la République tchèque (0,3 million d'euros). Par ailleurs, entre le 1^{er} janvier et le 8 juillet 2011, 5 nouvelles demandes ont été transmises à la Commission, pour un montant total de 16,3 millions d'euros.

³ Ainsi, en 2009, la réserve d'aide d'urgence a pu être utilisée à hauteur de 188 millions d'euros, dont 65 millions d'euros en faveur du Pakistan et de la Somalie, 45 millions d'euros en faveur de l'Asie du sud-est et de la Corne de l'Afrique et 78 millions d'euros pour la facilité alimentaire.

(4) L'instrument de flexibilité (IF)

L'**instrument de flexibilité** (IF) permet de dépasser, dans la limite de 200 millions d'euros par an (prix courants), les plafonds des perspectives financières afin de financer des dépenses identifiées. Il a été recouru à cet instrument au cours de la négociation budgétaire 2008 afin d'abonder de 70 millions d'euros les actions en faveur du Kosovo et de 200 millions d'euros le financement du programme de radionavigation satellitaire Galileo. Lors de la procédure budgétaire 2009, il a été décidé de mobiliser l'instrument de flexibilité pour financer une part de la réponse de l'UE à la flambée des prix alimentaires, à hauteur de 420 millions d'euros, dont 130 millions d'euros proviennent de montants disponibles au titre de l'année 2007, 200 millions d'euros au titre de l'année 2008 et 90 millions d'euros au titre de l'année 2009.

En **2010**, l'instrument de flexibilité a été mobilisé à hauteur de **195 millions d'euros**, dont 120 millions d'euros destinés au financement de projets dans le domaine de l'énergie dans le cadre du plan européen pour la relance économique et 75 millions d'euros pour le démantèlement de la centrale nucléaire de Kozloduy (Bulgarie).

En **2011**, l'instrument de flexibilité a été mobilisé à hauteur de **105 millions d'euros**, soit 34 millions d'euros pour la rubrique 1a et 71 millions d'euros pour la rubrique 4 en crédits d'engagement. Cette somme a été allouée au programme «Éducation et formation tout au long de la vie» (18 millions d'euros), au programme pour « l'innovation et la compétitivité » (16 millions d'euros) et l'aide à la Palestine (71 millions d'euros).

d) Les autres politiques en marge du budget

(1) 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 Etats membres en fonction d'une clé différente de celle du budget de l'UE. En France, c'est ainsi la mission « Aide publique au développement » qui alimente le fonds.

Le FED, instrument le plus important dans l'**aide à la coopération** avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) de la Convention de Cotonou et avec les pays et territoires d'outre-mer (PTO), représente **22,7 milliards d'euros sur la période 2007-2013** (10^{ème} FED), soit 40 % du total de la rubrique 4 « action extérieure » du budget de l'UE sur la même période.

Alors que la Commission a déjà, dans le passé, proposé la **budgetisation du FED**, ce qui avait été rejeté par le Conseil européen en décembre 2005, une telle proposition est **absente de ses propositions pour le**

prochain cadre financier. Ce point suscite des regrets de la part de vos rapporteurs spéciaux.

(2) Les mesures en faveur de la stabilisation financière en Europe

Aux termes de l'article 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), parfois qualifié de **clause de « no-bail out »**, *« l'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique »*.

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

Ce mécanisme comprend **un volet strictement communautaire**, le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), mis en place par un règlement en date du 11 mai 2010, et **un volet intergouvernemental**, fondé sur un accord conclu le 7 juin 2010 entre les Etats membres de la zone euro et créant le **Fonds européen de stabilité financière (FESF)**.

Mis en place depuis le 4 août 2010, ce dernier doit permettre d'apporter, d'ici au 30 juin 2013, sous forme de prêts ou de lignes de crédits, jusqu'à **440 milliards d'euros**, dans des conditions similaires à celles du Fonds monétaire international (FMI), chaque Etat membre de la zone euro octroyant une garantie proportionnelle à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (BCE). Outre ce volet intergouvernemental, le volet communautaire, le **MESF**, permet à l'Union européenne de mobiliser jusqu'à **60 milliards d'euros** de prêts, contractés par la Commission européenne sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières, pour venir en aide à un Etat qui connaît de graves perturbations économiques et financières ou une menace sérieuse de telles perturbations, en raison d'évènements exceptionnels échappant à son contrôle.

A **ces deux volets** (FESF et MESF), d'un montant global de 500 milliards d'euros, s'ajoutent **250 milliards d'euros de prêts du FMI**, le dispositif étant en effet activé dans le cadre d'une mesure de soutien commune

¹ Cet accord a conduit à la loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010. Au total, il s'agit sur trois ans de 80 milliards d'euros des Etats membres et de 30 milliards d'euros du Fonds monétaire international (FMI), soit un total de 110 milliards d'euros.

Union européenne/FMI, ce qui porte la **potentialité totale du dispositif européen actuel de stabilisation financière à 750 milliards d'euros**.

Le FESF et le MESF doivent être remplacés, en principe à la mi-2013, par un dispositif unique, le Mécanisme européen de stabilité (MES), d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros. L'Allemagne propose d'anticiper sa mise en place dès 2012.

Les réformes du FESF décidées le 11 mars 2011 et le 21 juillet 2011 doivent prochainement entrer en vigueur, lorsque l'ensemble des Etats participants auront notifié l'adoption des amendements à l'accord-cadre¹ :

- le 11 mars 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro sont convenus de porter la capacité de prêt effective du FESF à 440 milliards d'euros² et d'autoriser ses interventions sur le marché primaire ;

- le 21 juillet 2011, ils sont convenus de l'autoriser à intervenir sur le marché secondaire, à accorder des prêts à titre de précaution et à permettre la recapitalisation des établissements financiers par des prêts aux gouvernements.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent la **lenteur qui caractérise la mise en œuvre des mesures annoncées** – des mesures annoncées le 11 mars ne sont toujours pas en vigueur plus de sept mois plus tard –, tout comme ils déplorent que l'objectif de parvenir à un accord entre le Conseil et le Parlement européen sur la réforme du pacte de stabilité à la fin du mois de juin 2011 n'ait pas été tenu³, le Parlement européen n'ayant adopté les textes concernés que le 28 septembre 2011. Ils constatent que la prise de décision est paralysée par la **règle de l'unanimité** : tel est le cas de l'adoption des conclusions des conseils européens, des déclarations des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, ou, encore, des accords de droit privé (FESF) ou public (futur MES) instaurant les différents dispositifs. Les traités relatifs au FESF et au MES prévoient, en outre, explicitement la prise de décision à l'unanimité dans le fonctionnement des deux mécanismes.

Pour sa part, votre commission des finances, s'appuyant sur les travaux de certains économistes⁴, a plaidé au mois de septembre 2011 en faveur de la **mise en place d'un fonds de plus grande envergure « branché » sur la BCE**, qu'elle propose d'appeler « **Fonds monétaire**

¹ Les amendements ont été ratifiés par l'ensemble des Etats, le dernier ayant été la Slovaquie, le 13 octobre 2011.

² Les garanties apportées au FESF par les Etats membres étaient initialement de 440 milliards d'euros. Or, le FESF ne peut disposer de la notion « triple A » que tant qu'il emprunte pour un montant égal à la somme des garanties des Etats eux-mêmes notés « triple A », soit 255 milliards d'euros. La garantie des Etats doit donc être portée à 780 milliards d'euros, pour permettre au FESF de disposer d'une capacité de prêt effective de 440 milliards d'euros. En France cette augmentation de la garantie a été autorisée par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

³ Le Conseil européen de décembre 2010 « a appelé de ses vœux l'accélération des travaux relatifs aux six propositions législatives sur la gouvernance économique, sur la base des recommandations du groupe de travail approuvées en octobre dernier (...), afin que ces propositions puissent être adoptées d'ici juin 2011 ».

⁴ Cf. en particulier Daniel Gros et Thomas Mayer, « August 2011 : What to do when the euro crisis reaches the core », CEPS Commentary, 18 août 2011.

européen ». Elle a exposé sa position de manière argumentée dans un rapport récent de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général¹. Concrètement, il s'agirait pour l'essentiel de **transformer le FESF en banque**, afin de **lui permettre de se financer auprès de la BCE, et de disposer ainsi d'une capacité de prêt d'au moins 2 000 milliards d'euros**, nécessaire pour écarter le risque d'une augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêts de l'Espagne et de l'Italie, qui si elle se produisait conduirait ces Etats au défaut, et provoquerait une crise économique majeure. **Cette position est depuis devenue celle du Gouvernement**. L'UE devra avoir défini sa position d'ici la réunion du G20 des 3 et 4 novembre 2011. Vos rapporteurs spéciaux n'ignorent pas qu'un **abaissement de la note de la France pourrait avoir pour conséquence de réduire fortement l'efficacité du dispositif**, aussi dissuasif qu'il puisse apparaître.

A côté du FESF et du MESF, il demeure le **mécanisme de soutien financier des balances des paiements destiné aux Etats membres situés hors de la zone euro**, généralement accordé conjointement avec une intervention du FMI et qui est mis en place depuis 2009. Par emprunt de la Commission sur le marché des capitaux au nom de l'Union, ce mécanisme prévoit, aux conditions de l'emprunt, l'octroi de prêts à ces pays, qui doivent à terme rembourser la Commission. Ce dispositif a vu ses possibilités d'assistance financière progressivement relevées dans le contexte d'une évolution de la conjoncture économique ayant rendu encore plus nécessaire l'utilisation de ces soutiens.

En outre, en vue de ne pas se heurter à la clause de « *no-bail out* », que l'Allemagne invoque régulièrement et qui fait courir le risque d'un ralentissement de la mise en œuvre du MES, une **modification des traités** est envisagée. Selon les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, il s'agirait donc d'ajouter le paragraphe suivant : « *les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité* ». Selon la décision du Conseil européen du 25 mars 2011, cette modification doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, à condition que toutes les notifications aient été reçues.

3. La décision « ressources propres »

a) Le système des ressources propres

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque Etat membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui

¹ Rapport sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2011, publié le 8 septembre dernier (n° 787, 2010-2011).

affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**. On rappelle que les ressources¹ du budget communautaire se composent :

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

2) de la **ressource TVA**, perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre² ;

3) de la **ressource RNB**³, 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 Etat membre d'un taux fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire.

b) La décision du 7 juin 2007

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne a été prise le 7 juin 2007**. Ratifiée par la France en juin 2008⁴, cette décision comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues en profondeur**. A partir de 2009, les dépenses effectuées dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, seront exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction⁵. Cet amendement **met fin à un paradoxe**

¹ 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'Etats tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

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

³ 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.

⁴ 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 votre rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

⁵ Cette révision, applicable sans limitation de durée, devrait toutefois ne pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013. L'effort britannique sur cette période est en effet progressif (« phasing-in ») : à partir de 2009, 20 % des dépenses relatives à l'élargissement seront exclues du calcul du chèque,

qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des Etats membres qui y contribuait le moins financièrement ;

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

3) **de nouvelles dispositions dérogatoires sont prévues en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire.** Bénéficieront ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)¹. Par ailleurs, une réduction forfaitaire des contributions RNB est instaurée au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros), valable pour la période 2007-2013. Ces taux allégés et réductions forfaitaires ont servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique.

c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif

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

En 2010, il est résulté de la DRP une structure de recettes caractérisée par une **hausse de la ressource RNB**, qui représentait alors 75 % des ressources de l'UE contre 66 % en 2009². Cette tendance se confirme puisque la structure prévisionnelle des recettes de l'Union européenne en 2011 est quasiment identique à celle de 2010.

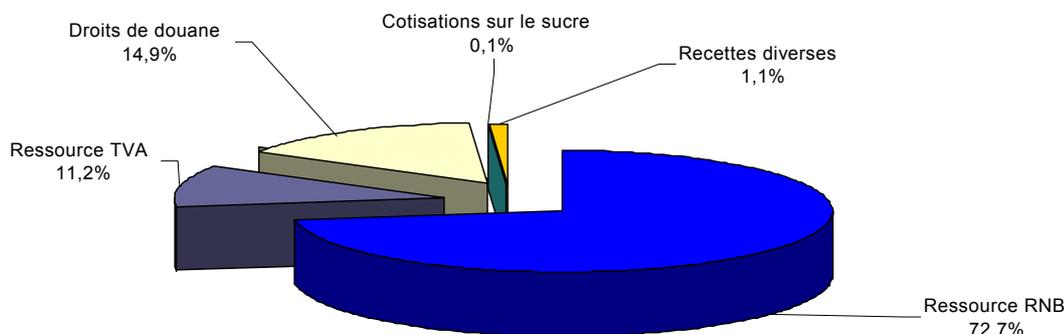
Pour 2012, la ressource RNB se stabilise autour de 73 % des recettes de l'UE et l'on assiste à l'inverse à une légère hausse de la part de la ressource TVA entre 2011 et 2012 (de 10,9 % à 11,2 %) ainsi qu'à une augmentation plus sensible des droits de douane sur la même période (de 13,2 % à 14,9 %).

puis 70 % en 2010 et 100 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée entre 2007 et 2013.

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

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

Structure des recettes de l'Union européenne en 2012 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2012

Le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéissait traditionnellement à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adoptait un projet de budget généralement plus « **restrictif** » visant à renforcer la discipline budgétaire et à tirer les conséquences de la fréquente sous-exécution des crédits. Le **Parlement européen**, jugeant traditionnellement que les politiques communautaires n'ont pas les moyens de leurs objectifs, **augmentait sensiblement les montants votés par le Conseil ainsi que ceux prévus par la Commission**. L'issue de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire conduisait au vote d'**un budget souvent proche des prévisions de la Commission**¹.

¹ La procédure 2010 a démontré, une fois de plus, ce jeu de rôle. Elle a conduit à proposer, pour l'examen en seconde lecture du projet de budget 2010, un niveau de crédits d'engagement et de CP proche de celui proposé par l'avant-projet de budget (APB) de la Commission le 29 avril 2009 (139 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit une augmentation de 1,5 % par rapport au budget 2009 et 122 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 5,3 % par rapport au budget 2009). Adopté à l'unanimité par le Conseil le 10 juillet 2009, le projet de budget s'était voulu plus « réaliste ». Il a donc procédé à d'importantes coupes : la hausse des crédits d'engagement a ainsi été limitée à 138 milliards d'euros, soit un niveau de crédits inférieur de 613 millions d'euros à l'avant-projet de budget de la Commission et, en CP, les coupes ont atteint 1,8 milliard d'euros, ce qui en a réduit le montant à 120,5 milliards d'euros. Lors de son examen en première lecture du projet de budget 2010, le Parlement européen a voté en séance plénière, le 22 octobre 2009, la plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU) et a porté les crédits d'engagement à près de 142 milliards d'euros, soit une hausse d'environ 4 milliards d'euros par rapport au projet du Conseil, tandis que les CP, quant à eux, se sont élevés à 127,5 milliards d'euros, ce qui représentait une augmentation notable de 7 milliards d'euros.

La négociation budgétaire pour 2012 n'obéit pas exactement au même schéma, ainsi que cela avait également été constaté dans la procédure 2011. Outre la nouvelle procédure introduite par le traité de Lisbonne vue précédemment, la demande de nombreux Etats membres d'une discipline budgétaire renforcée conduit ainsi à vouloir faire participer plus directement le budget de l'Union européenne aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales, ce que le Parlement européen ne peut totalement ignorer.

Il devrait en résulter le vote, en séance plénière du Parlement européen le 26 octobre 2011, d'un projet de budget quasiment identique à la proposition initiale de la Commission. Il en avait d'ailleurs été ainsi l'année dernière. Une telle approche devrait réduire, sans les empêcher, les **difficultés incontournables de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne. Cette phase devrait normalement aboutir dans le courant de la troisième semaine de novembre 2011.

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

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

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

En **crédits d'engagement, 147,8 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) 2012, présenté le 20 avril 2011 par la Commission, soit une **augmentation de 4,2 %** par rapport au budget 2011. Il s'agit pour l'essentiel d'augmenter les montants de la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 12,6 %) et de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » (+ 17,7 %¹), mais dans une moindre mesure de la politique de cohésion (+ 3,4 %) et de la PAC (+ 2,6 %).

Les **crédits de paiement (CP)** inscrits à l'APB 2012 affichent pour leur part une **hausse de 4,9 %** par rapport au budget 2011 et s'élèvent à **132,7 milliards d'euros**. Ils visent à augmenter les crédits dédiés aux fonds structurels (+ 8,4 %) et à encourager les priorités indiquées précédemment².

b) Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil

Adopté par le Conseil à la majorité qualifiée, le 25 juillet 2011, le projet de budget proposé par la présidence polonaise se veut **plus « réaliste »**.

¹ Cette hausse confirme la priorité donnée ces dernières années à la lutte contre la criminalité et le terrorisme ainsi qu'à la gestion des flux migratoires.

² La hausse des CP de la rubrique 1a « Compétitivité » représente 8,1 % et celle de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » s'élève à 6,8 %.

Pour la **deuxième année consécutive**¹ et contrairement aux années précédentes, où la position du Conseil était adoptée à l'unanimité, le projet de budget pour 2012 a été à nouveau marqué par une **difficulté à concilier les positions divergentes au sein du Conseil**. Comme l'a relevé la présidence polonaise, ce n'est qu'après « *de longues et difficiles négociations (...) que la présidence est parvenue à obtenir le soutien de la majorité qualifiée du Conseil* ». Quelques Etats membres ont défendu, comme le faisait valoir en décembre 2010 la fameuse « lettre des cinq »², une **augmentation du budget 2012 par rapport à 2011 limitée à l'inflation**, voire même une stabilisation. Ils ont considéré que la hausse des crédits par rapport à 2011 était encore **trop éloignée de cet objectif de participation aux efforts d'assainissement des finances publiques** entrepris par les Etats membres. A l'inverse, **les pays de la cohésion ont défendu la hausse des crédits de paiement** dédiés aux fonds structurels proposée par la Commission.

Alors que **l'Allemagne et la France se sont une fois de plus ralliées au compromis de la présidence par pragmatisme**³, **six Etats membres ont voté contre** : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, le Danemark et l'Autriche ont estimé que les coupes par rapport à l'APB de la Commission ne suffisaient pas ou qu'elles n'étaient pas suffisamment équilibrées entre les rubriques⁴.

Au terme de ce **compromis fragile**, le projet de budget 2012 adopté par le Conseil procède cependant à des coupes sensibles, réalisées en crédits d'engagement comme en CP.

La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **146,2 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits **inférieur de 1,6 milliard d'euros** à l'avant-projet de budget de la Commission et une augmentation de **3,1 % par rapport à 2011**.

¹ L'année dernière les divergences entre Etats membres s'étaient traduites par un fragile soutien au compromis de la présidence belge : sept Etats (Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède, République tchèque) avaient voté contre le compromis, en soutenant que le budget de l'Union devait participer aux efforts d'assainissement des finances publiques entrepris au niveau national. Ces Etats ne sont pas parvenus à réunir une minorité de blocage à trois voix près (soit 88 voix, la minorité de blocage étant de 91 voix). Par ailleurs, les pays de la cohésion avaient défendu la hausse des crédits dédiés aux fonds structurels et ne se sont ralliés au compromis qu'après avoir accepté une réduction limitée de la hausse des crédits des fonds structurels proposée initialement par la présidence. Enfin, la France et l'Allemagne avaient soutenu dans un premier temps les arguments des sept Etats minoritaires avant de se rallier au compromis de la présidence dans un souci de pragmatisme et afin de ne pas affaiblir la position du Conseil avant les négociations avec le Parlement. La France avait même indiqué qu'elle se réservait la possibilité de rallier, au cours de la phase de conciliation, les Etats qui se sont opposés au compromis.

² L'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande avaient alors demandé une augmentation du budget communautaire ne dépassant pas l'inflation dans le cadre financier pluriannuel.

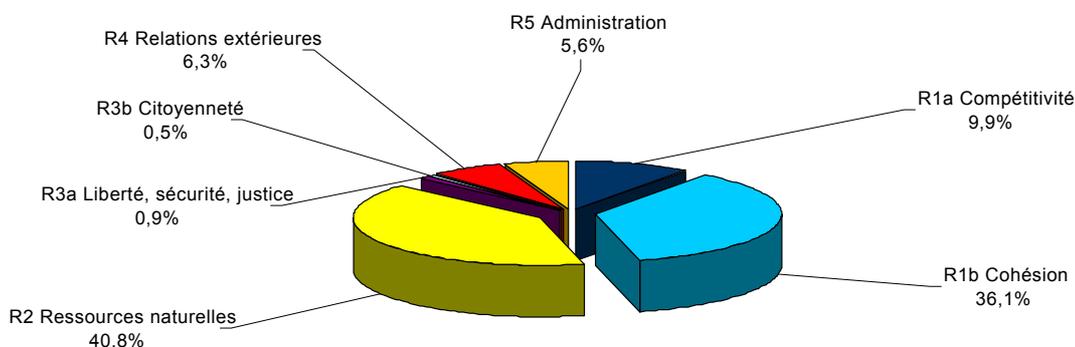
³ A la différence de l'année dernière, la « lettre des cinq » est parue en amont de l'examen de l'APB et la position des contributeurs nets sur une croissance du budget limitée au maximum à l'inflation (en CP surtout) est mieux partagée.

⁴ L'Autriche, le Danemark et la Finlande ont tout particulièrement fait valoir un tel argument.

En CP, les coupes atteignent **3,7 milliards d'euros**, ce qui réduit le montant du projet de budget à **129,1 milliards d'euros**, soit une augmentation de **2,02 % par rapport à 2011**. Ces réductions se répartissent de manière inégale entre les différentes rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 4 « l'UE en tant qu'acteur mondial » (- 3,4 %) et sur la rubrique 1a « Compétitivité » (- 1,7 %). A l'inverse, la rubrique 1b « Cohésion » continuerait encore de progresser de 5,2 % par rapport à 2011, malgré les réductions proposées par le Conseil par rapport au projet de la Commission.

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, d'où une augmentation en 2012 limitée à l'inflation. En pratique, le recours à des budgets rectificatifs en cours d'année vise souvent à ajuster les ouvertures de CP. Ce sont donc les **crédits d'engagement**, tels qu'ils sont prévus par le projet de budget adopté par le Conseil, qui **apparaissent les plus significatifs des priorités affichées par le budget communautaire**, la répartition des CP étant toujours appelée à subir rapidement des modifications.

Répartition des crédits d'engagement entre rubriques en 2012 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

c) La position du Parlement européen

Lors de son examen du projet de budget 2012, le **Parlement européen a voté** en séance plénière, le 26 octobre 2011, **la plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci a, en effet, estimé insuffisant le projet du Conseil et a donc souhaité revenir à des propositions proches de l'APB de la Commission, en particulier au regard des ouvertures de CP.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** seraient portés en 2012 à **147,77 milliards d'euros**, soit une hausse de 3,95 % par rapport à 2011. Les **CP**, quant à eux, s'élèveraient désormais à 133,14 milliards d'euros, ce qui représente une **augmentation notable de 4 milliards d'euros par rapport au projet du Conseil et une hausse de 5,23 % si l'on se rapporte au budget pour 2011**.

Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2012, 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	15 224	12 566	14 528	11 434	14 736	12 560
1B. Cohésion	52 739	45 135	52 739	43 836	52 753	45 143
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	60 158	57 948	59 613	57 162	60 458	58 246
3A. Liberté, sécurité et justice	1 340	868	1 285	824	1 400	916
3B. Citoyenneté	663	646	668	631	699	661
4. Actions extérieures	9 409	7 294	9 206	6 993	9 465	7 360
5. Administration	8 281	8 282	8 208	8 208	8 256	8 257
TOTAL	147 835	132 739	146 245	129 088	147 767	133 143

Source : ministère du budget

N.B : Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre du comité de conciliation qui se déroule sur trois semaines à compter du 3 novembre 2011.

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**.

2. Les principaux points de la négociation lors de la phase de conciliation

Le comité de conciliation, qui réunit des représentants du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, pourrait parvenir à un accord le 21 novembre 2011.

En amont de cette date, différentes réunions devaient en effet permettre de parvenir progressivement à un accord politique. Les Etats membres seraient sur le point de faire **adopter une position proche de celle du Conseil, en particulier sur le niveau général des paiements (+ 2,02 %)**, alors que **le Parlement européen pourrait quant à lui obtenir satisfaction sur le niveau des engagements**. Il s'était en effet déclaré en faveur d'une augmentation de 3,95 % des crédits d'engagement par rapport à 2011.

Lors de la procédure de l'année dernière, il convient cependant 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 de l'année dernière.

a) La prise en compte du contexte des finances publiques nationales

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 pourrait être, 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 et de l'action extérieure, à la lumière du rôle qu'il veut plus grand pour l'UE au plan mondial au lendemain du « printemps arabe » et des troubles au Moyen-Orient. Dans sa résolution du 23 juin 2011, il met ainsi « *fortement en garde contre toute tentative du Conseil de procéder à des coupes budgétaires horizontales qui fixeraient le montant global des crédits sur une base abstraite sans évaluer de manière précise les besoins réellement nécessaires à la réalisation des objectifs et engagements politiques acceptés par l'Union* ».

Plus le Parlement européen sera tenté de renvoyer l'effort nécessaire de discipline budgétaire sur les Etats membres, plus ces derniers pourraient en retour s'opposer à l'adoption du budget 2012. Et il n'en reste pas moins que **le compromis qui résultera de la négociation sera d'autant plus fragile qu'il reposera sur une base étroite d'Etats membres**.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment nécessaire de conserver en 2012 une **effectivité du programme européen d'aide aux plus démunis** (PEAD) et se félicitent que **la position du Conseil** sur le projet de budget 2012 **ne modifie pas à ce stade les montants alloués** à ce programme, soit 500 millions d'euros par an¹. Alors qu'ils désapprouvaient la **diminution de 76 %** des crédits répartis entre les vingt Etats membres bénéficiaires de ce programme par la Commission décidée le 10 juin 2011², ils sont **rassurés par la décision du 14 novembre 2011 de reconduire le PEAD en 2012 et 2013**. La question de son **avenir à l'horizon 2014** ne manquera toutefois pas de se poser. Un transfert de ce programme de la PAC vers les dépenses de cohésion pourrait, après cette date, constituer une solution.

b) Une budgétisation au plus juste

A côté d'une limitation de la croissance des crédits par rapport à 2011 eu égard aux stratégies de consolidation budgétaire mises en œuvre par les États membres, la variation des ouvertures de crédits pour 2012, en particulier s'agissant des CP, répond à la nécessité d'**assurer une budgétisation au plus juste en fonction des besoins réels de chaque politique sur l'exercice considéré**. Ainsi les crédits sont de plus en plus alloués en fonction de capacités réalistes d'absorption ainsi que sur la base des taux d'exécution 2010 et 2011.

De même, **l'augmentation des dépenses administratives des institutions et des agences décentralisées de l'UE doit être mieux maîtrisée**, conformément à l'approche retenue par les États membres à l'échelle nationale. A cet égard, vos rapporteurs spéciaux rappellent que notre ancien collègue rapporteur spécial, Denis Badré, a conduit en 2009 un travail sur les agences européennes, qui a fait l'objet d'un rapport conjoint au nom de votre commission des finances et de la commission des affaires européennes³. Ils observent également que la proposition de résolution qui a suivi ce rapport⁴ recommandait l'adoption de principes stricts permettant d'**encadrer la création, le pilotage et le suivi** des agences européennes.

¹ Mis en place en 1987, le PEAD permet d'octroyer des aides en faveur de l'alimentation des personnes les plus démunies dans l'UE. La base réglementaire des modalités d'encadrement du programme est l'article 27 du règlement 1234/2007 (OCM unique). Celui-ci prévoit que les denrées provenant des stocks d'intervention de l'Union pourront être utilisées au profit des personnes les plus démunies via des associations caritatives conformément à un plan annuel. L'article de l'OCM unique indique qu'il pourra être fait recours à des achats sur le marché si certains produits sont temporairement indisponibles dans les stocks de l'Union lors de la mise en œuvre du plan annuel ou si la réalisation du plan impliquait de recourir à des transferts intracommunautaire de petite quantité.

² Soit un montant total de 113 millions d'euros. L'enveloppe allouée à la France au titre du PEAD serait même passée, en vertu de ce règlement, de 15,9 millions d'euros à 73 millions d'euros, soit une baisse de 80 %.

³ Cf. rapport d'information n°17, intitulé « Où vont les agences européennes ? », fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires européennes (2009-2010).

⁴ Proposition de résolution n° 23 (2009-2010).

c) Le débat sur les perspectives financières éclipse celui sur les ressources propres

En contrepartie d'une hausse limitée du budget 2011 de l'UE, le Parlement européen exigeait l'année passée du Conseil **l'ouverture d'un débat institutionnel sur la réforme des ressources propres**, portant notamment sur la création de nouvelles sources de financement de l'Union. La COBU avait précisé que ce point faisait « *partie intégrante de l'accord global sur le budget 2011* », alors que son président Alain Lamassoure estimait que se révélait « *au grand jour la crise budgétaire de l'UE, qui couvait depuis dix ans* », dans la mesure où « *le budget européen est prisonnier des budgets nationaux* ».

A la différence de la procédure 2011, l'accord du Conseil sur une procédure de négociation et un calendrier sur la réforme des ressources propres ne devrait pas servir de monnaie d'échange lors de la procédure budgétaire 2012 et ce point ne devrait donc pas conditionner l'approbation par le Parlement européen du projet de budget communautaire pour 2012. En revanche, **les perspectives financières 2014-2020 devraient constituer le « grain à moudre » de la négociation** : c'est à leur sujet que les tensions entre les Etats membres, la Commission et le Parlement européen sont les plus grandes et que des compromis devront rapidement être trouvés. A défaut, une grave crise politique pourrait paralyser l'UE.

C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

1. Les premiers travaux de la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013

a) Les propositions initiales de la Commission

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

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

En vue de produire son rapport sur l'avenir du budget de l'UE, la Commission a lancé, en septembre 2007, une consultation à destination de l'ensemble des Etats membres, mais aussi de la société civile, des experts et

des universitaires. La conférence de restitution des résultats de cette consultation, organisée le 12 novembre 2008, a permis de dégager **trois grandes priorités pour le futur budget de l'UE** :

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

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

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

b) La position du Parlement européen

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

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

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

Ce délai pourrait également offrir un **contexte favorable à la réflexion sur la refonte globale du budget communautaire**. Le Parlement européen a d'ailleurs préconisé de réformer à la fois le volet dépenses et le volet ressources de celui-ci.

c) La contribution française au débat

Dans sa contribution à la consultation publique « Réformer le budget, Changer l'Europe » organisée par la Commission, le Gouvernement a mis l'accent sur les nombreux défis auxquels l'UE doit répondre, parmi lesquels la **compétitivité**, le **développement durable** et les **enjeux énergétiques**. Ces derniers sont de deux ordres : la sécurisation des approvisionnements en énergie, d'une part, et la limitation des émissions de CO₂, d'autre part ;

La contribution française propose également des pistes de travail sur la réforme du budget communautaire : la **fin des rabais et corrections** de manière à prendre en compte la capacité contributive réelle des Etats membres, ou, encore, la généralisation des procédures d'évaluation.

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

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

2. Les enjeux récents de la future programmation 2014-2020

a) La communication de la Commission du 19 octobre 2010

La Commission européenne a adopté le 19 octobre 2010 une **communication sur le réexamen du budget de l'UE**. Elle a fait le choix de **s'y montrer assez prudente** et n'y fournit donc que des éléments assez généraux. Ainsi, s'agissant des dépenses, ses **propositions chiffrées** sur le prochain cadre pluriannuel n'ont été annoncées que le 29 juin 2011.

La communication met l'accent sur la **priorité donnée à la stratégie Europe 2020**¹. Pour mémoire, cette stratégie repose sur sept initiatives phares² regroupées autour de trois priorités :

¹ La Commission européenne a présenté le 3 mars 2010 une communication intitulée « Europe 2020 – une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Ce document s'apparente à une réactualisation de la stratégie de Lisbonne, décidée au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, et dont l'objectif était de « faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». L'échec patent de cette stratégie au cours de la décennie écoulée n'a pas conduit à abandonner l'ambition qu'elle assignait aux Etats membres en matière de compétitivité. L'UE est en effet, aujourd'hui plus que jamais, en mesure d'apporter une valeur ajoutée forte dans plusieurs domaines stratégiques : l'économie de l'innovation, la recherche, la formation scolaire, universitaire et professionnelle, la politique spatiale, etc. De même, le développement des réseaux transeuropéens (RTE) représente une opportunité pour relever le défi de la compétitivité.

² Les sept initiatives sont, au titre de la croissance intelligente « Une Union pour l'innovation » (qui vise à améliorer l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation), « Jeunesse en

- une croissance intelligente, d'où le développement d'une économie fondée sur la croissance et l'innovation ;

- une croissance durable, qui passe par la promotion d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;

- et, enfin, une croissance « inclusive », c'est-à-dire qui encourage une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

La communication sur le réexamen du budget propose de **soumettre l'action de l'UE à un critère général de valeur ajoutée** : il s'agit d'identifier là où un euro dépensé au niveau européen est plus utile qu'un euro dépensé au niveau national, en mettant les ressources nationales en commun sur des dossiers clés afin de permettre aux États membres de faire des économies tout en évitant les doublons. Ainsi, **les investissements dans la recherche et l'innovation ainsi que les gros projets d'infrastructure transnationale devraient être financés au niveau communautaire**. Le budget devrait aussi de plus en plus servir à financer la **transition de l'économie européenne vers les technologies et services « verts »**. En outre, il est proposé de **rendre le budget plus flexible** avec un cadre financier de **dix ans** (contre sept ans actuellement), une **profonde et réelle révision à mi-parcours**, et la mise en place d'**outils améliorant la fonction de réaction budgétaire** de l'UE face à des événements imprévus¹ (crises alimentaires, catastrophes naturelles...).

b) La communication de la Commission du 29 juin 2011

La communication « un budget pour la stratégie Europe 2020 », destinée au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions a été adoptée par la Commission le 29 juin 2011.

mouvement » (qui vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail), « Une stratégie numérique pour l'Europe » (qui vise à accélérer le déploiement de l'Internet à haut débit), au titre de la croissance durable, « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (qui vise à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources en favorisant le passage vers une économie à faible émission de carbone), « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation » (qui vise à améliorer l'environnement des entreprises et à soutenir le développement de l'industrie), et, enfin, au titre de la croissance inclusive, « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » (qui vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois), « Une plateforme européenne contre la pauvreté » (qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité).

¹ *En plus de réserves constituées à cette fin, il deviendrait possible de transférer plus facilement des fonds et des marges non utilisées, de même une flexibilité dans les dépenses de programmes pluriannuels serait garantie (« front ou backloading ») et les instruments financiers de souplesse existants seraient renforcés et élargis.*

(1) Les principes

Cette dernière déclare qu'elle souhaite appliquer les principes qu'elle énonçait dans le réexamen du budget 2010 : « *mettre en œuvre les priorités d'action fondamentales, se concentrer sur la valeur ajoutée de l'UE, orienter les dépenses en fonction de leur incidence et de leurs résultats, produire des avantages mutuels dans toute l'UE* ». Les objectifs du budget communautaire seraient les suivants :

- « *financer les politiques communes pour lesquelles les États membres ont décidé qu'elles devraient être gérées au niveau de l'UE* », comme la PAC ;

- « *mettre en œuvre le principe de solidarité entre l'ensemble des États membres et des régions, pour soutenir le développement des régions les moins prospères* », à l'instar de la politique de cohésion ;

- « *financer des interventions destinées à parachever le marché intérieur* », à l'image d'investissements paneuropéens pour les infrastructures ;

- « *permettre des synergies et économies d'échelle en facilitant la coopération et les solutions communes à des questions que les États membres ne pourraient traiter seuls* », comme le financement des activités de recherche et d'innovation ou de la coopération dans les domaines des affaires intérieures, de justice ou d'immigration ;

- enfin, « *répondre à des défis persistants ou nouveaux qui appellent une approche commune à l'échelle européenne* ». Il s'agit ici des politiques dans les domaines de l'environnement, du changement climatique, de l'aide humanitaire, de l'évolution démographique ou, encore, de la culture.

(2) Les chiffres

Les propositions de la Commission révèlent tout d'abord une **priorité pour les dépenses de recherche et d'innovation** (+ 60 % entre les deux programmations à périmètre comparable), la **gestion des flux migratoires** (même hausse), l'**action extérieure** (+ 40 %). Elles se caractérisent de plus par la **poursuite de la politique de cohésion** (+ 11 %) et la **stabilité de la PAC** (nonobstant son verdissement, avec 30 % des aides qui seraient désormais liées à l'environnement). Les **dépenses administratives** ne sont pas en reste puisqu'il s'agirait d'une hausse de 25 %, loin de la maîtrise nécessaire.

Le tableau de la page suivante récapitule ces propositions.

Les perspectives financières 2014 à 2020 (projet de la Commission européenne)

(en milliards d'euros courants)

Crédits d'engagement (CE)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	68,7	72,1	75,2	78,8	82,2	86,4	91,0	554,4
dont ex 1a. Compétitivité	15,1	16,3	17,2	18,4	19,3	20,9	22,8	130,0
dont ex 1b. Cohésion sociale, économique et territoriale	53,6	55,8	58,0	60,4	62,9	65,6	68,2	424,5
2. Croissance durable : ressources naturelles	60,9	61,2	61,5	61,8	61,8	61,9	61,9	431,0
<i>dont : dépenses marché et paiements directs</i>	44,8	45,1	45,3	45,5	45,5	45,5	45,5	317,2
<i>dont FEADER</i>	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	101,2
3. Sécurité et citoyenneté	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	20,9
4. Europe dans le monde	10,0	10,4	10,9	11,2	11,7	12,2	12,7	79,0
5. Administration	9,1	9,4	9,7	10,1	10,4	10,8	11,2	70,7
TOTAL DES CE	151,3	155,9	160,2	164,8	169,3	174,5	180,1	1 156,0
en % du RNB	1,11	1,10	1,09	1,08	1,07	1,06	1,06	1,05
Total des crédits de paiement	142,0	152,9	149,6	155,9	163,4	167,4	164,9	1 096,2

NB : Ces plafonds doivent être entendus à périmètre restreint. Un périmètre élargi conduirait à tenir compte de dépenses que la Commission européenne a artificiellement débudgétisés (ITER, GMES), voire à tenir compte des instruments hors cadre (FEM, FSUE, RAU, IF, FED...). D'après le Gouvernement, le total des CE serait alors porté à 1 221,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020.

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

(3) Les artifices

Outre le **maintien des instruments de flexibilité existants**, qu'elle propose souvent de majorer de surcroît (ils pourraient atteindre un besoin de couverture en CP de 14,1 milliards d'euros par an), le projet de la Commission prévoit de **nouveaux dispositifs pour lesquels les crédits échapperaient aux plafonds fixés par le cadre financier pluriannuel** : une réserve pour les crises dans le secteur agricole (500 millions d'euros par an) et une marge pour imprévu (plafonné à 0,03 % du RNB de l'UE par an, ce qui représente environ 450 millions d'euros).

Même si la mobilisation cumulée de ces instruments ne pourrait conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur au plafond des ressources propres fixé par la future décision du Conseil, les propositions de la Commission laissent planer un **risque considérable de dérapage des dépenses**.

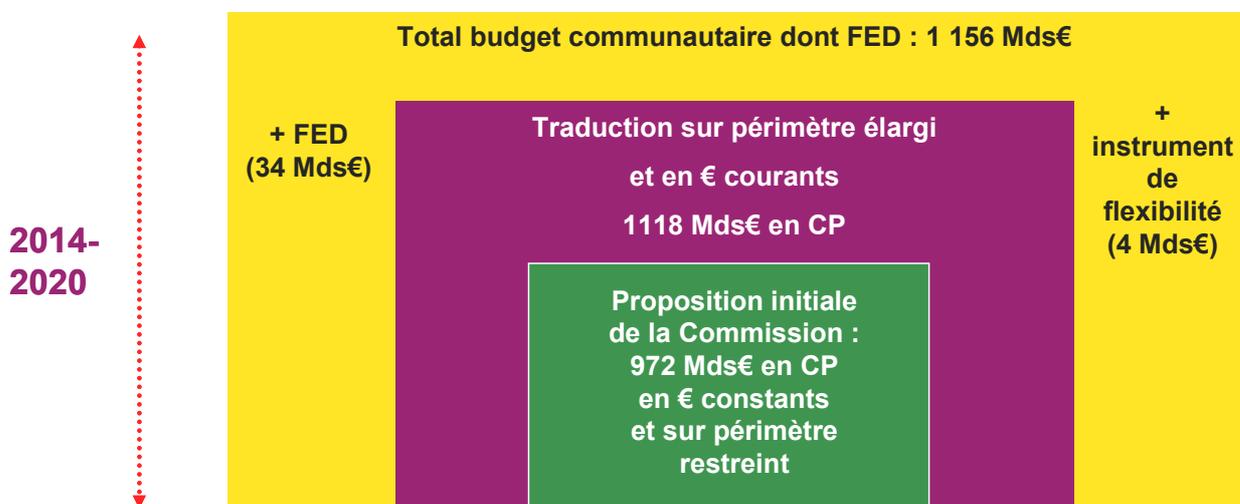
Elles reposent non seulement sur le **maintien hors budget général** de l'UE et hors cadre financier pluriannuel **du fonds européen de développement (FED) et des mécanismes de stabilisation financière**, mais aussi sur le passage hors budget de politiques pourtant communautaires et financées sous plafond dans le cadre actuel, à l'image des dépenses relatives à **ITER** (2,5 milliards d'euros par an en CP) et au **programme européen de surveillance de la Terre**, plus connu sous son acronyme anglais **GMES**¹ (4,7 milliards d'euros par an en CP).

Ces **débudgétisations incompréhensibles**, qui dégonflent artificiellement le projet de la Commission, sont autant de dépenses qui devront être financées par l'UE et donc par les Etats membres.

Un autre **artifice réside dans la présentation de la proposition de la Commission** : elle est réalisée **en euros constants** et en crédits d'engagement, alors que **seule une présentation en crédits de paiement et en euros courants permettrait d'apprécier la réalité de l'impact des propositions** sur les contributions nationales, comme l'indique à juste titre l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » du présent projet de loi de finances. En présentant sa proposition en euros constants, c'est-à-dire en prix 2011 entre 2014 et 2020, la Commission **dissimule intentionnellement la réalité de l'augmentation de la dépense** qui, chaque année, devrait pourtant être réévaluée de l'inflation, de l'ordre de 2 % par an. Tous les Etats membres calculent d'ailleurs leurs contributions en euros courants. Et ils font de même avec leurs programmations pluriannuelles quand ils en utilisent.

¹ L'acronyme *GMES* signifie « Global Monitoring for Environment and Security ».

Le caractère artificiel du projet de la Commission



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

Avec le périmètre classique de financement de l'UE et en euros courants, **le total de dépense serait de 1 118 milliards d'euros** en CP (contre 972 milliards d'euros d'après le projet de la Commission) et 1 184 milliards d'euros en crédits d'engagement (contre 1 025 milliards d'euros), soit un nouveau cadre pluriannuel 2014-2020 supérieur de plus de 20 % au cadre 2007-2013 (925 milliards d'euro) et de plus de 30 % à la prévision d'exécution de ce même cadre (environ 850 milliards d'euro). Alors que la proposition de la Commission montre une **hausse des CP de 3 % sur la période et de + 0,5 % en moyenne annuelle, la réalité de l'augmentation serait de 16 % sur la période et + 2,5 % par an.**

Et les dépenses s'élèveraient même à 1 156 milliards d'euros en CP sur la période 2014-2020 si l'on prend en compte le FED et l'ensemble des instruments de flexibilité.

Vos rapporteurs spéciaux désapprouvent cette **entorse inacceptable au principe de sincérité budgétaire**. Alors que le budget de l'Union européenne fait déjà courir des risques de dérapage de la dépense publique, ce risque est considérablement aggravé par les méthodes de la Commission européenne s'agissant des futures perspectives financières.

Non seulement le **niveau de dépenses proposé ne permet pas de contribuer suffisamment aux efforts sans précédent d'assainissement des finances publiques** nationales que nous devons fournir, mais il est même **insoutenable et contredit notre stratégie de retour à l'équilibre**.

D'après le Gouvernement lui-même, notre **prélèvement sur recettes** pourrait connaître une **hausse de l'ordre de 6 milliards d'euros** entre la LFI 2011 (18,2 milliards d'euros) et l'estimation 2020 (24,3 milliards d'euros),

dont 4,8 milliards d'euros entre 2011 et 2015 (23 milliards d'euros), soit **1,2 milliard d'euros par an en moyenne** sur les seules quatre prochaines années.

Dans le contexte ambitieux de redressement des finances publiques nationales, marqué par l'application de la **norme du « zéro valeur »** pour le budget hors pensions et charges de la dette, voire par la baisse de 0,2% en volume dans le PLF 2012 par rapport à la LFI 2011 quand on inclut la dette et les pensions, ces **besoins de financement supplémentaires sont tout simplement inacceptables**. Comme l'affirme notre collègue François Marc dans un récent rapport d'information sur les perspectives financières 2014-2020, il n'y a qu'« *une seule issue, dépenser mieux* »¹.

c) La réforme des ressources propres

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

Aujourd'hui, **la France et le Danemark sont ainsi les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique**. Le principe de la correction britannique a, en pratique, rendu possible pour tout État membre supportant une contribution nette excessive au regard de sa richesse relative de bénéficier d'un avantage similaire. L'abandon des différentes corrections facilitera la **mise à plat du système des recettes** mais aussi **de la structure des dépenses** du budget communautaire, dans la mesure où les deux aspects sont interdépendants dans les questions de solde net.

La Commission européenne a donc proposé un « paquet ressources propres » qui comprend :

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

¹ Cf. le rapport fait au nom de la commission des affaires européennes et intitulé « Le futur cadre financier européen : la quadrature du cercle », (n° 738, 2010-2011).

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

- une **taxe sur les transactions financières** à compter du 1^{er} janvier 2018 au plus tard et dont le produit est évalué à 37 milliards d'euros en 2020 (22,7 % du budget communautaire) ;

- une **nouvelle ressource TVA** comprenant la suppression d'un certain nombre d'exonérations ou d'exceptions existantes et dont le produit est évalué à 29,4 milliards d'euros en 2020 (18,1 % du budget UE). Le projet de DRP prévoit que le taux applicable ne devrait pas excéder deux points de pourcentage du taux normal et le projet de règlement d'exécution fixe ce taux à 1 %.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la Commission ait renoncé à utiliser de nouvelles recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques, à l'image d'une **taxe énergétique** (en particulier la taxation qui aurait conduit à frapper les importations), d'une **taxe sur le transport aérien**, ou, encore, de la mise aux enchères à partir de 2013 des **quotas d'émission de gaz à effet de serre**. De même qu'ils déplorent l'abandon de la piste d'un **impôt sur les sociétés harmonisé** dans l'UE dont une partie du produit aurait été affecté au budget communautaire, ou de celle des « *project bonds* », émissions obligataires orientées vers le financement de projets d'infrastructures européens.

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

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

La participation française au budget communautaire prend la forme d'un **prélèvement annuel sur les recettes de l'Etat autorisé en loi de finances (PSR-UE)**. Ce prélèvement est estimé à **18,878 milliards d'euros en 2012, soit 7,6 % des recettes fiscales nettes françaises**.

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

1. Une tendance de long terme à l'augmentation

a) Une contribution multipliée par cinq entre 1982 et 2012

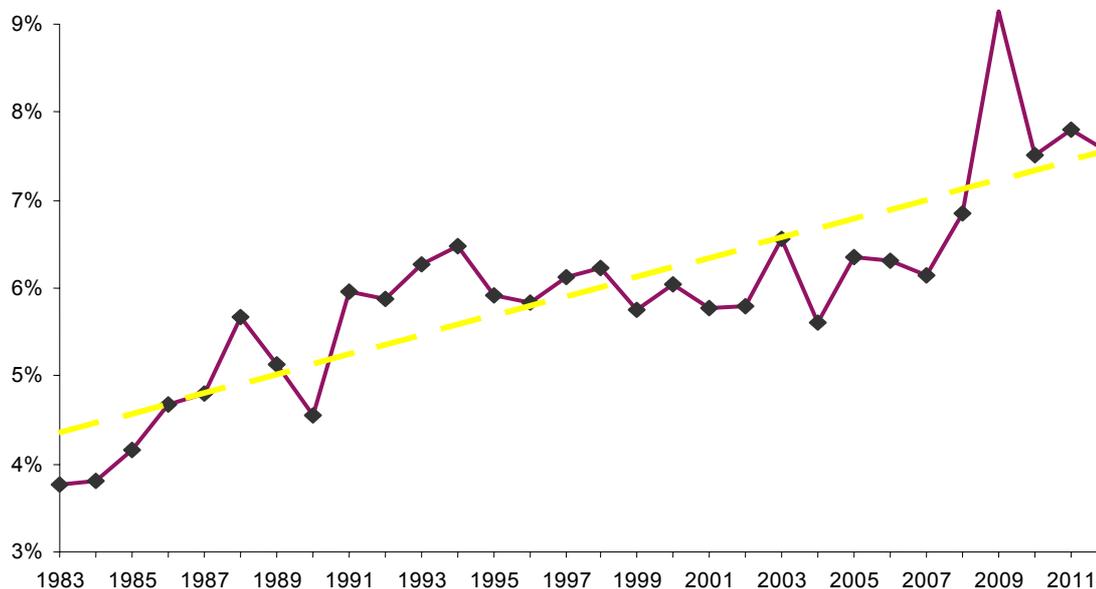
Entre 1982 et 2012, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par près de cinq, passant de 4,1 à 18,878 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu trois phases principales :

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

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

3) **depuis 2007**, on constate à nouveau **un mouvement de hausse** avec la particularité d'un **pic exceptionnel en 2009** suite à l'entrée en vigueur de la DRP (année au cours de laquelle le PSR-UE aura représenté **9,1 % de nos recettes fiscales nettes**). Et la contribution française devrait représenter en 2012 environ 7,6 % de nos recettes fiscales nettes.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

b) D'importantes évolutions de structure

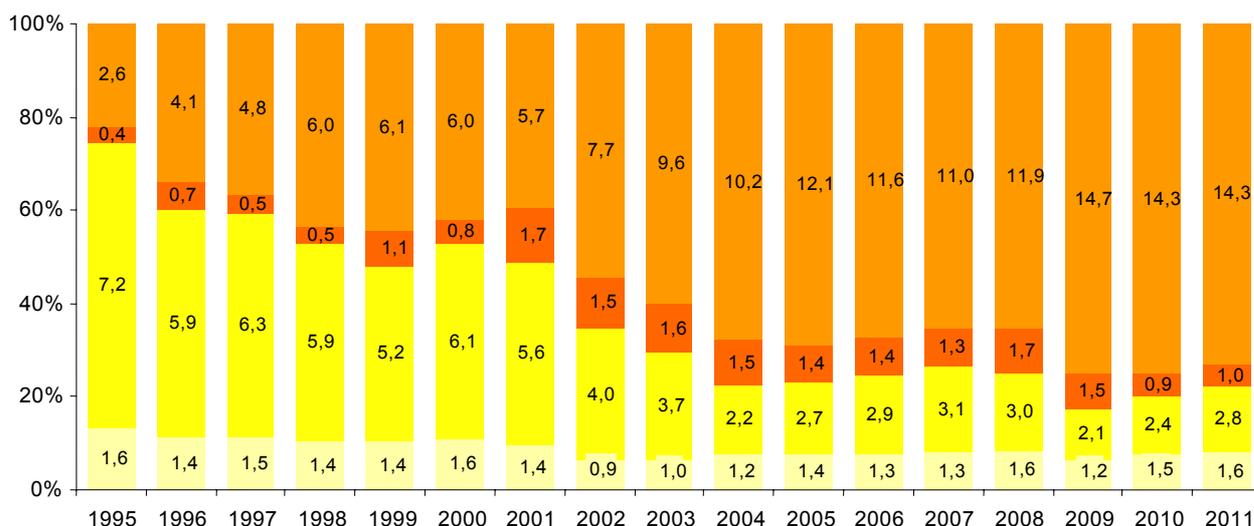
L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la**

ressource assise sur le revenu national brut des Etats 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 2011, **plus de 75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB¹**.

La même évolution est constatée pour la composition du prélèvement sur recettes français. Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2011, avec 14,3 milliards d'euros et 74 % du total, contre 3,8 milliards d'euros pour la ressource TVA (moins de 20 % du total).

Composition du PSR-UE depuis 1995

(en pourcentage et en milliards d'euros)



■ RPT versées au budget de l'UE ■ Ressource TVA ■ Financement de la correction britannique ■ Ressource RNB

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 2012

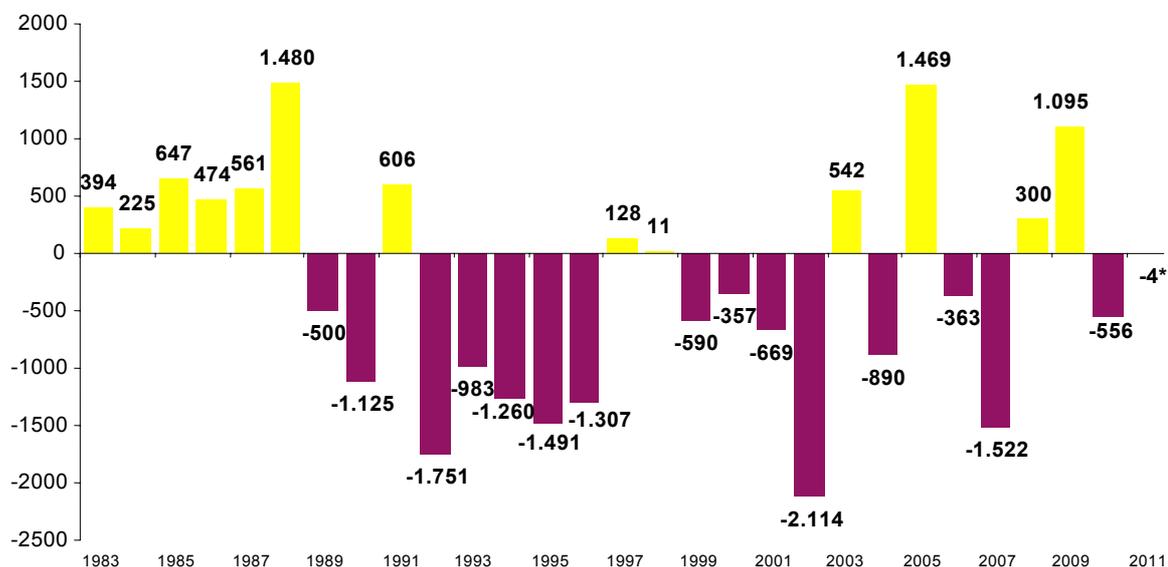
c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution

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

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

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

(en millions d'euros)



* Prévision pour 2011 au 1^{er} septembre 2011

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

Vos rapporteurs spéciaux observent que ces écarts considérables posent un véritable **problème au regard de la sincérité du PSR-UE** voté chaque année. Ils jugent **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant.**

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

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

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

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

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

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

Prévision et exécution du prélèvement sur recettes de 2009 à 2011

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Loi de finances initiale	18 900	18 153	18 235
Variation de la ressource PNB	1 816	-45	-382
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>1 746</i>	<i>657</i>	<i>-132</i>
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-71	104	0
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	0	0	0
- du solde de l'exercice précédent	390	720	96
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	101	-29	2
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	355	111	-54
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	971	-250	-175
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	<i>1 109</i>	<i>-76</i>	<i>-262</i>
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>34</i>	<i>-48</i>	<i>13</i>
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	<i>-1 081</i>	<i>-578</i>	<i>0</i>
Variation de la ressource TVA	-702	-352	229
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	<i>-556</i>	<i>-131</i>	<i>110</i>
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>-146</i>	<i>-221</i>	<i>119</i>
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-301	0	0
Variation de la participation à la correction britannique	-32	-160	143
Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)	8	-1	-2
Variation liée à l'effet rétroactif de la DRP	284	0	0
Versements divers	0	2	7
Total des écarts	1 065	-556	-4
Exécution	19 965	17 599	18 232

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

Alors qu'en **2007**, le prélèvement a été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît **sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI)**, à hauteur de **314 millions d'euros**. Cet écart s'explique par les caractéristiques du volet recettes du budget communautaire : **1 529 millions d'euros d'excédent budgétaire** ont été reportés de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros et

5 976 millions d'euros ont été rétrocedés aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France¹.

Pour l'année **2009**, la **sous-estimation** du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de **plus d'un milliard d'euros**. Le phénomène de « **sur-contribution** » française s'explique notamment par l'**augmentation du taux d'appel de la ressource RNB** et par les **révisions d'assiettes auxquelles procède la Commission** chaque année² : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres Etats membres, la France voit, en effet, le calcul de sa ressource RNB revu nettement à la hausse ; or cette ressource représente l'essentiel de la contribution française. Il convient également de noter l'**effet de la décision ressources propres** (DRP) du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009. Vos rapporteurs spéciaux consacrent un paragraphe spécifique à la question de l'impact de la DRP sur le PSR-UE et sur le solde net français, à la fin de la seconde partie du présent rapport.

En **2010**, la prévision d'exécution du PSR-UE a été **inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle aurait dû s'établir à 17,59 milliards d'euros. Les prévisions de la LFI avaient été construites sur la base de **prévisions** de la Commission de mai 2009 qui s'étaient révélées **excessivement pessimistes** lors de leur révision en mai 2010. Malgré un besoin de financement de l'UE plus élevé que prévu, la baisse de la part relative de la France dans la ressource RNB, d'une part, et la hausse des ressources RPT et TVA (qui avait induit un moindre appel à la ressource RNB), d'autre part, avaient conduit à une **réduction de la contribution française au titre du RNB** (- 45 millions d'euros). De plus, l'assiette TVA de la France avait été plus faible que celle ayant fondé la prévision de la LFI pour 2010, ce qui avait eu pour effet de **réduire le montant dû au titre de la ressource TVA de 352 millions d'euros**. En outre, la **contribution de la France au financement de la correction britannique** avait subi une **baisse de 160 millions d'euros** par rapport aux prévisions.

S'agissant de 2011, l'exécution du PSR-UE pourrait être **inférieure de 4 millions d'euros au montant inscrit en LFI et s'élever à 18,2 milliards d'euros environ**. D'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012, les prévisions de la LFI 2011 ont été construites sur la base de **prévisions assez pessimistes de la Commission en mai 2010**. Ainsi, malgré un besoin de financement de l'Union plus élevé que prévu³, la hausse des ressources RPT et TVA attendues en 2011 (qui induit un moindre appel à la ressource RNB) et la baisse de notre part

¹ Ces évolutions sont « contrebalancées » par une augmentation de la quote-part de la France dans l'assiette TVA et dans la base PNB (respectivement + 37 millions d'euros et + 245 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et par une révision à la hausse de la contribution française à la correction britannique (+ 222 millions d'euros). Le montant des ressources propres traditionnelles enregistre une baisse de 149 millions d'euros.

² Sur la base des conclusions de mai 2009 du comité consultatif des ressources propres sur les assiettes TVA et RNB.

³ Le solde 2010 reporté en 2011 a été plus faible que prévu (4,5 milliards d'euros contre une prévision de 5,1 milliards d'euros).

relative RNB, par rapport à la prévision de la LFI 2011, conduiraient à une **baisse de 387 millions d'euros de notre contribution au titre de la ressource RNB.**

Cependant, l'assiette TVA française est plus élevée que celle ayant fondé la prévision de la LFI 2011, ce qui a pour effet d'**augmenter notre contribution de 110 millions d'euros au titre de la ressource TVA.** En outre, la contribution de la France au **financement de la correction britannique** a été revue à la hausse, à hauteur de **143 millions d'euros**, par rapport à la prévision de la LFI 2011.

Enfin, les **corrections d'assiettes TVA et RNB** sur les exercices antérieurs à 2011 font encore peser un aléa sur la prévision du PSR-UE 2011, alors que cet ajustement ne sera effectué que le 1^{er} décembre 2011. Le montant de ces corrections, suite aux vérifications effectuées par les services de la Commission, ne sera communiqué aux Etats membres que dans la deuxième quinzaine de novembre. Le montant de ces corrections sur exercices antérieurs **s'élèverait à 125 millions d'euros** au 1^{er} septembre 2011. **L'année 2011 pourrait donc bien, in fine, révéler une sur-exécution du PSR-UE.**

2. Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,878 milliards d'euros en 2012

a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010

Suite aux **recommandations de la Cour des Comptes¹**, la loi de finances pour 2010 a prévu une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes.** Elle consiste à **exclure les ressources propres traditionnelles (RPT)²** de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de tiers. Vos rapporteurs spéciaux conviennent que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement.

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

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

² La Cour souligne notamment que « la partie recettes du budget de l'Etat n'a pas vocation à recevoir des ressources qui, à aucun moment depuis leur fait générateur, ne lui appartiennent ». Comme le souligne l'exposé des motifs du présent article, il s'agit d'uniformiser le traitement comptable des droits d'importation et des cotisations sur le sucre. Ces ressources sont comptabilisées en compte de tiers en comptabilité générale et ne sont pas considérées comme des dépenses par la comptabilité nationale.

Le changement de périmètre du prélèvement sur recettes intervenu en 2010

(en millions d'euros)

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

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

Pour mémoire, en 2011 et 2012, le niveau estimé de ces RPT s'élève respectivement à 2,1 et 2,3 milliards d'euros.

b) Les déterminants de la prévision 2012

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2012 évalue le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de l'Union européenne à **18,878 milliards d'euros en 2012, soit un PSR-UE 2012 en nette augmentation par rapport à celui voté pour 2011 (hausse de 646 millions d'euros, soit 3,5 %)**. L'augmentation représenterait même 650 millions d'euros si l'on utilise l'exécution prévisionnelle 2011 et non la prévision de la LFI 2011.

A la différence des années précédentes, la **prévision 2011 ne reposerait pas sur les hypothèses de la Commission européenne** issues de son avant-projet de budget, mais sur le besoin de financement issu du **projet du Conseil**, tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes¹.

En dépenses, le calcul a ainsi été **établi en fonction d'un besoin de financement de 129,1 milliards d'euros de CP²**, ce qui explique les deux tiers de l'augmentation (une hausse de 412 millions d'euros du PSR-UE provient mécaniquement de la simple augmentation des CP). 71 millions d'euros sont issus de la hausse de notre part relative RNB (+ 0,08%) et 147 millions d'euros résultent de la hausse de la ressource RNB sous l'effet de la baisse des autres ressources propres. Par ailleurs, 16 millions d'euros ont pour origine la hausse de la ressource TVA en France, l'augmentation de nos contributions aux rabais d'autres Etats membres et des corrections TVA et

¹ D'après le Gouvernement, la hausse significative des CP proposée par la Commission entre 2011 et 2012, soit + 4,9 %, « ne saurait fonder l'estimation du besoin de financement de l'Union en 2012 ». Cette progression serait en effet « apparue inacceptable pour nombre d'États membres, dont la France, et le Conseil, lors de l'adoption de sa position sur le projet de budget, l'a réduite à + 2,02 % ».

² Pour mémoire, le projet de budget communautaire pour 2011 reposait sur une estimation de 126,5 milliards d'euros de CP.

RNB sur les exercices antérieurs. Le PSR-UE résulte également de l'anticipation d'un **moindre appel de fonds des Etats membres** en janvier 2012, du fait d'annulations de crédits en fin d'année 2010, et d'un report de l'excédent budgétaire de 2011 sur 2012. Enfin, il est déterminé par les données prévisionnelles de la Commission européenne issues du comité consultatif des ressources propres (CCRP) réuni à Bruxelles en mai 2011, et reprises dans le projet de budget pour 2012.

Décomposition de la contribution française en 2012

Ressource	Montant en milliards d'euros
Ressource TVA	3,907
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1,008</i>
Ressource RNB	14,971
Total	18,878

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

Vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'au sein du PSR-UE, **un peu plus d'un milliard d'euros** correspond au **financement de la « correction des déséquilibres budgétaires » dont bénéficie le Royaume-Uni**. Notre pays reste donc le **premier financeur** du « chèque » britannique, qui devrait encore représenter en **totalité 3,8 milliards d'euros en 2012¹**.

Le calcul de la « correction britannique »

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

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

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

Source : commission des finances

¹ Notre collègue Pierre Bernard-Reymond a fait valoir dans un récent rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes que ce système de rabais était de moins en moins justifié (n° 603, 2010-2011).

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

Deuxième contributeur au budget communautaire et **premier bénéficiaire des dépenses européennes**, la France affiche un **solde net négatif**, qui se détériore et devrait continuer à se détériorer dans les années à venir.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les développements qui suivent reposent notamment sur les **rapports financiers de la Commission pour les années 2009 et 2010**, rendus publics à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée¹.

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

1. La contribution française et les dépenses communautaires en France

a) La France parmi les autres contributeurs

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

En 2011, et ce taux devrait rester le même pour 2012, la part de sa contribution représente **16,4 % du total** (19,7 % pour l'Allemagne). Cette part ne connaît plus, depuis 2010, la croissance régulière qu'elle avait enregistrée après 2007².

¹ L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012 n'utilise que le rapport financier de la Commission pour 2009 en raison de la publication récente du rapport sur l'exercice 2010.

² Et une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2002 à 2007.

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

(en pourcentage)

Pays	2004 exécuté	2005 exécuté	2006 exécuté	2007 exécuté	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 modifié	2011 modifié
Allemagne	21,3	20	20	19	19,2	20,4	20	19,7
Autriche	2,2	2,1	2,2	2	2	2,2	2,2	2,1
Belgique	4	4	4,1	4,1	4,3	4,1	3,9	3,9
Bulgarie				0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Chypre	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Danemark	2	2	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1
Espagne	8,8	9,4	9,6	9,2	9,3	9,7	8,8	8,5
Estonie	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Finlande	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
France	16,8	16,7	16,3	15,9	16,8	17,4	16,6	16,4
Grèce	1,8	1,8	1,8	2,8	2,2	2,1	2	1,9
Hongrie	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Irlande	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3	1,2	1,2
Italie	14,5	13,4	13,2	13,1	14,1	13,3	13,2	13
Lettonie	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Lituanie	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,5	5,9	6	4,8	5	5	5	5
Pologne	1,4	2,3	2,4	2,6	3,2	3	3	3,1
Portugal	1,4	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Rép. tchèque	0,6	1	1	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
Roumanie				1	1,1	1,2	1	1
Royaume-Uni	12,3	12,1	12,1	12,27	9,2	8,7	11,8	12,6
Slovaquie	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,3	0,3
Slovénie	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6	0,6
Suède	2,8	2,6	2,6	2,3	2,6	2,4	2,4	2,5

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

b) Contribution volontaire et contributions « subies »

Ces chiffrages ne retracent toutefois pas les **contributions « subies »** du budget national au budget communautaire, sous forme de **sanctions et corrections financières** prononcées en conséquence de violations du droit communautaire. Ces contributions « subies », **dont votre commission des finances a à plusieurs reprises assuré le suivi**¹, pèsent inutilement sur nos finances publiques.

¹ Voir notamment les rapports d'information faits au nom de la commission des finances par notre collègue Joël Bourdin, à propos des refus d'apurements communautaires (n° 93, 2008-2009) et notre collègue Fabienne Keller, sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement (n° 342, 2005-2006, n° 332, 2006-2007, n° 402, 2007-2008 et, enfin, n° 20, 2011-2012).

Elles prennent essentiellement les formes suivantes :

- les **refus d'apurement des dépenses de la politique agricole commune** (PAC), qui représentent 99 millions d'euros en 2010 (contre 66 millions d'euros en 2009) et, en moyenne sur dix ans, une centaine de millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

- les corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007, 12,5 millions d'euros en 2008 et 4,2 millions d'euros en 2009, les données 2010 n'étant pas encore connues), résultant de motifs similaires ;

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

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

c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires

Depuis 2006, la France a remplacé l'Espagne² au rang de **premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire**. 12,7 % des dépenses ont été opérées en France en 2006, soit 13,5 milliards d'euros. Pour 2007, ces données étaient respectivement de 12 % et 13,9 milliards d'euros. En 2008, ces dépenses ont représenté 13,1 % de l'ensemble des dépenses de l'UE, soit 13,7 milliards d'euros. En 2009, ces données ont été respectivement de 13,3 % et 13,6 milliards d'euros sur un total de 103 milliards d'euros.

Pour le dernier exercice disponible, soit **2010**, la situation s'est détériorée avec **11,77 % des dépenses du budget communautaire qui ont été effectuées sur notre sol, soit 13,1 milliards d'euros sur un total de 111,34 milliards**.

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

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

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

Vos rapporteurs spéciaux observent que, pour le troisième exercice consécutif, les crédits de la politique de cohésion seront destinés en majorité aux pays de l'UE-12 (les douze pays ayant intégré l'UE depuis 2004).

Répartition des dépenses communautaires par Etat membre en 2010

(en millions d'euros)

Pays	1a Compétitivité	1b Cohésion	2 Ressources naturelles	3a Liberté, sécurité et justice	3b Citoyenneté	4 L'UE acteur mondial	5 Administration	Total
Allemagne	1 604,3	3 003,5	6 939,8	37,2	47,1	0,0	193,4	11 825,2
Autriche	240,9	162,2	1 351,2	35,2	11,3	0,0	20,8	1 821,6
Belgique	810,6	201,5	695,7	56,3	86,4	0,0	4 294,5	6 145,1
Bulgarie	71,7	397,1	574,0	2,7	18,7	143,6	14,6	1 222,5
Chypre	24,3	66,9	72,8	4,2	1,6	0,0	8,2	178,0
Danemark	244,5	66,8	1 148,9	1,8	11,1	0,0	52,5	1 525,7
Espagne	885,2	5 125,2	7 038,3	24,2	29,0	0,0	88,6	13 190,5
Estonie	40,9	565,8	179,7	4,6	3,7	4,1	9,1	807,9
Finlande	209,3	153,4	908,2	6,1	9,2	0,0	23,4	1 309,6
France	1 314,8	1 474,4	9 854,9	45,8	78,2	0,0	337,0	13 105,1
Grèce	201,4	2 547,2	2 916,5	34,3	7,5	0,0	41,7	5 748,7
Hongrie	86,0	2 086,2	1 420,1	11,0	11,1	2,7	33,0	3 650,0
Irlande	182,0	98,3	1 713,7	3,3	23,7	0,0	44,4	2 065,6
Italie	768,2	2 567,5	5 731,5	60,0	100,4	0,0	269,8	9 497,5
Lettonie	30,7	509,0	284,4	3,6	4,8	1,2	10,0	843,6
Lituanie	123,4	902,8	544,1	13,5	4,6	1,8	11,8	1 601,9
Luxembourg	101,5	36,2	57,9	2,4	10,3	0,0	1 346,0	1 554,3
Malte	6,2	66,0	22,1	9,7	0,8	0,0	7,7	112,4
Pays-Bas	558,9	232,6	1 119,9	128,5	18,9	0,0	87,4	2 146,1
Pologne	184,9	7 781,0	3 690,3	87,5	18,8	27,8	31,7	11 822,0
Portugal	177,6	2 883,9	1 258,6	21,1	7,2	0,0	30,3	4 378,8
Rép. tchèque	88,2	2 232,3	1 062,2	4,5	9,1	0,6	18,7	3 415,6
Roumanie	54,6	512,2	1 435,7	4,3	10,3	277,8	22,5	2 317,4
Royaume-Uni	931,1	1 669,8	3 940,9	36,5	28,1	0,0	139,3	6 745,6
Slovaquie	111,8	1 096,1	676,5	4,6	4,1	0,3	11,5	1 905,0
Slovénie	46,3	475,8	207,4	6,3	6,5	4,0	9,4	755,7
Suède	280,9	197,5	1 061,5	16,8	60,6	0,0	28,8	1 646,2
Total	9 380,2	37 177,4	55 906,7	666,0	623,3	463,9	7 185,9	111 337,5

Source : Commission européenne, budget de l'UE 2010, rapport financier

Dépenses communautaires en France en 2009

(en millions d'euros)

1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 392	2. Conservation et gestion des ressources naturelles	9 749
7 ^{ème} PCRD	689	Dépenses relatives au marché et aides directes	8 909
Démantèlement	0,2	Marché de la pêche	8,5
RTE	105	Santé des animaux	43,5
Galileo	416	Développement rural	796
Marco Polo	1	Fonds européen pour la pêche	24
Education et formation tout au long de la vie	118	Gouvernance dans le domaine de la pêche	6
Programme-cadre innovation et compétitivité	8,5	Life +	13
Agenda pour la politique sociale	10,5	Autres actions et programmes	2
Douane 2013 et Fiscalis 2013	0,5	3a. Liberté, sécurité, justice	47
Démantèlement nucléaire	0	Solidarité et gestion des flux migratoires	34,5
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	0	Sécurité et protection des libertés	1,5
Agences décentralisées	16	Droits fondamentaux et justice	1,5
Autres actions et programmes	28	Autres actions et programmes	10
Ib. Cohésion pour la croissance et l'emploi	1 920	3b. Citoyenneté	195
Fonds structurels	1 920	Santé publique et protection des consommateurs	6,5
<i>Dont Objectif convergence</i>	445	Culture 2007-2013	6,5
<i>Compétitivité régionale et emploi</i>	1 373	Jeunesse en action	13,5
<i>Coopération territoriale européenne</i>	96	MEDIA 2007	24
<i>Assistance technique</i>	5,5	L'Europe pour les citoyens	5,5
Fonds de cohésion	0,4	Instrument financier pour la protection civile	0,5
Autres actions et programmes	0,4	Actions de communication	27
		Fonds de solidarité de l'UE	109
		Autres actions et programmes	2,5
TOTAL	13 627		
<i>En % du total UE</i>	14%		
Dépenses administratives	329		
TOTAL, dont dépenses administratives	13 631		
<i>En % du total UE</i>	13%		

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

En 2010, la part de la France dans le total des dépenses agricoles de l'UE s'est maintenue à un niveau élevé (17,6 %), ce qui en fait le premier bénéficiaire en volume, maintenant une tendance établie depuis 2003 (cette part est cependant en baisse puisque'elle représentait 19 % en 2009).

Et en 2009 la France n'est que le 19^{ème} bénéficiaire des dépenses de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte les retours par habitant (211 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (2 920 euros par habitant). Vos rapporteurs spéciaux soulignent que nous étions le 15^{ème} bénéficiaire par habitant en 2008, ce qui témoigne du rythme de la dégradation de nos retours. De même, la France n'est que 5^{ème} bénéficiaire au titre de la PAC (151 euros par habitant), assez loin derrière la Grèce (255 euros par habitant).

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

2. Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître

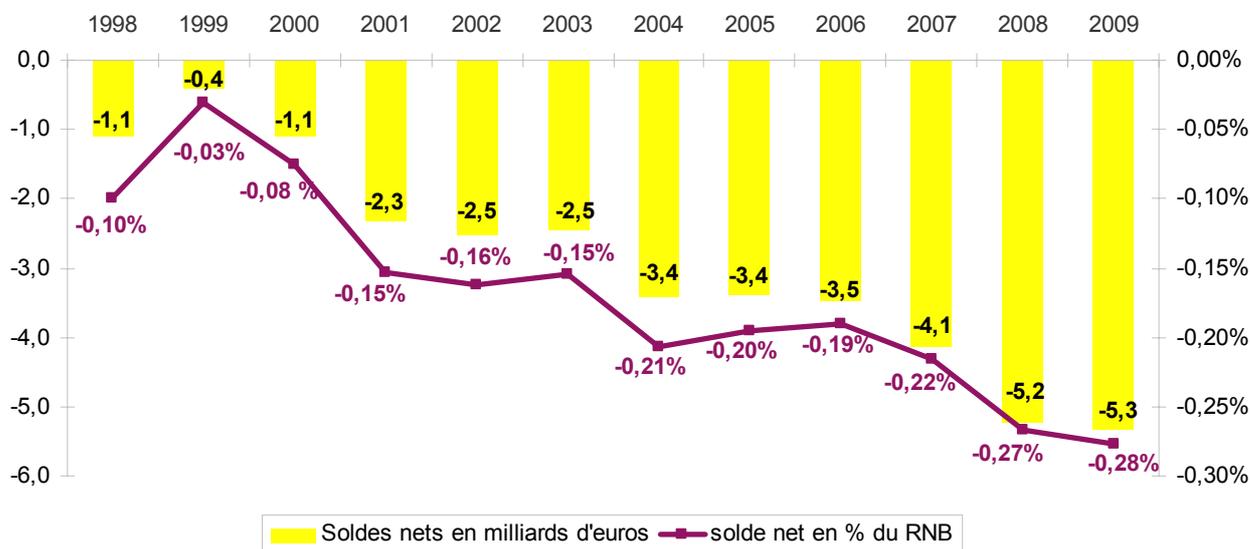
La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol **classe la France parmi les Etats membres « contributeurs nets »**. Ce statut **s'accroît** sous l'effet conjugué du cadrage financier 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la décision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

a) Calcul et limites de la notion de solde net

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

Selon le dernier exercice disponible (2009), **notre situation continue de se détériorer** au regard de notre solde net. Alors qu'il s'élevait à 4,1 milliards d'euros en 2007 et à **5,2 milliards d'euros en 2008**, **le solde net de notre pays représente ainsi 5,3 milliards d'euros en 2009**. S'il a pu jusqu'ici contenir le niveau de son solde net, en se maintenant au premier rang des bénéficiaires des dépenses communautaires, l'élargissement, l'encadrement croissant des dépenses agricoles et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres devraient continuer à dégrader celui-ci.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

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

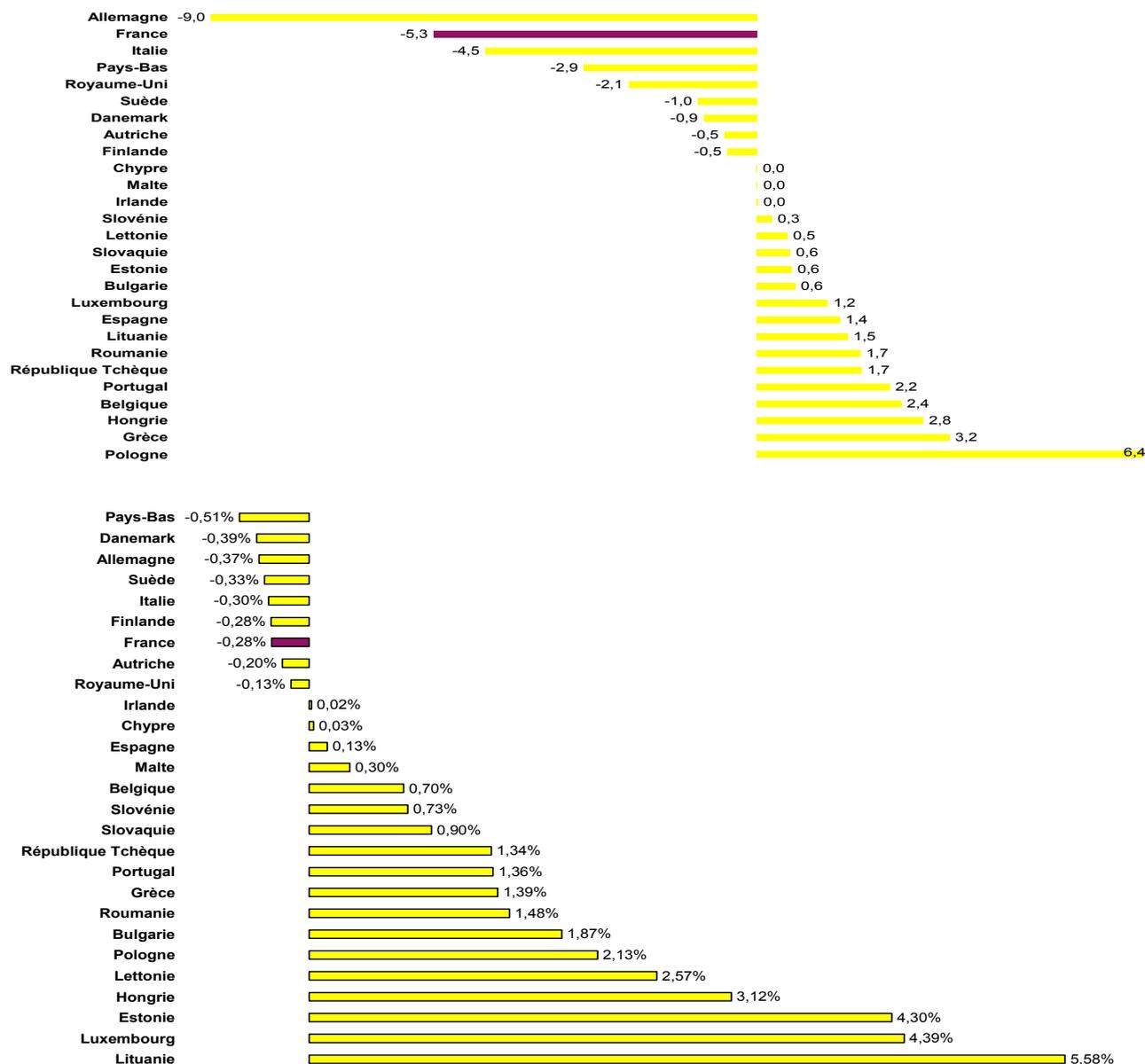
En 2009, la France est le **deuxième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **septième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**¹. Elle était respectivement **troisième et huitième** en 2008.

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

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

Les soldes nets des 27 en 2009 (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 2012

Figurent en revanche parmi les **bénéficiaires nets** les nouveaux pays de l'élargissement, ainsi que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande¹. Les anciens Etats membres voient globalement leur solde net se dégrader, à l'image de l'Espagne et de l'Irlande. Cette situation s'explique notamment par

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

le fait que des montants significatifs de dépenses communautaires sont désormais destinés aux Etats membres des deux derniers élargissements.

La situation est contrastée s'agissant des nouveaux entrants dans l'Union. Si la Lituanie présente un solde net supérieur à 5,5 % de son RNB, l'Estonie s'en rapprochant avec un taux de 4,3 %, la Bulgarie, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la République tchèque et la Lettonie se situent entre, environ, un point et demi et trois points de leurs richesses nationales, tandis qu'enfin la Slovaquie, la Slovénie et Malte ont un solde inférieur à 1 %. La relative faiblesse du solde de ces trois derniers Etats traduit notamment leur **difficulté à absorber les crédits communautaires** dont ils bénéficient depuis leur entrée dans l'Union.

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

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

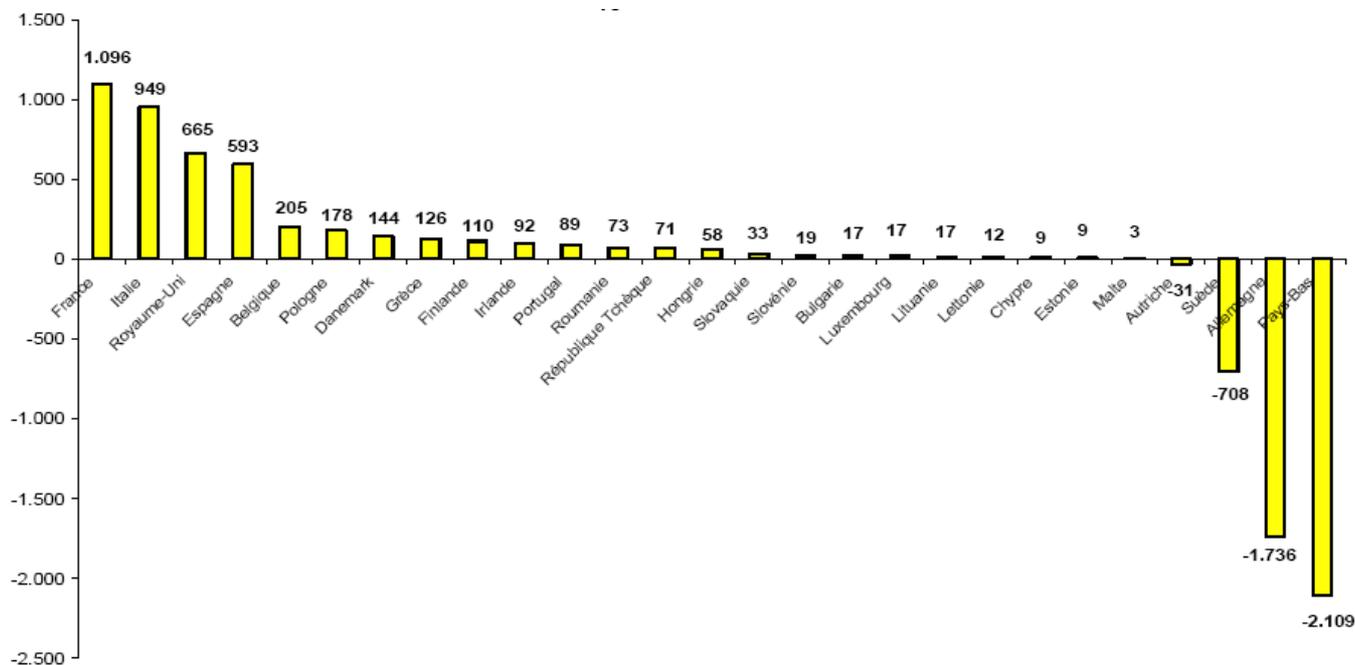
Ces ajustements résultent du **financement des taux réduits de TVA** dont bénéficient l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas, ce qui pèse sur la ressource RNB due par la France ; des **rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB**¹ ; et, enfin, du **nouveau taux d'appel de la ressource TVA** qui a conduit à revoir à la hausse les contributions des Etats membres au titre de la ressource RNB.

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

¹ A eux seuls, ces rabais ont un coût direct pour la France estimé à 125 millions d'euros par an (en valeur 2004).

Ajustements payés par les Etats membres au titre de l'effet rétroactif de la DRP entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009

(en millions d'euros)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012

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

Au total, compte tenu des retours dont notre pays bénéficiera au titre des différentes politiques communautaires, le solde net français devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne sur l'ensemble de la période¹. A ce stade, la **combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP confirment l'accentuation, constatée depuis 1999, de notre statut de contributeur net au budget communautaire**.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 octobre 2011, sous la présidence de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 30 du projet de loi de finances pour 2012).

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – C'est avec un grand plaisir que pour la première fois je vais rapporter ce matin devant vous, avec Jean Arthuis, la contribution française au budget communautaire dans le projet de loi de finances pour 2012, contribution qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. L'article 30 de projet de loi de finances pour 2012, évalue ainsi ce prélèvement, voté chaque année en loi de finances, à 18,878 milliards d'euros, soit une augmentation assez marquée par rapport à celui voté pour 2011, avec une hausse de 646 millions d'euros, soit 3,5 %. Mais Jean Arthuis reviendra tout à l'heure de manière plus approfondie sur la question du montant de notre contribution.

Je voudrais commencer cette présentation en évoquant la négociation budgétaire communautaire pour l'année 2012, négociation qui est toujours en cours.

Comme à l'accoutumée, l'avant-projet de budget a été présenté par la Commission européenne le 20 avril dernier. La Commission a proposé une augmentation de 4,2 % des crédits d'engagement (CE) par rapport à 2011, soit 147,8 milliards d'euros. Les hausses concernent surtout les rubriques 1a « Compétitivité » et 3a « Liberté, sécurité et justice ». Les crédits de paiement (CP) affichent quant à eux une hausse de 4,9 % pour atteindre 132,7 milliards d'euros.

J'ai relevé que le projet de budget, adopté à une courte majorité par le Conseil le 25 juillet 2011, se veut plus rigoureux, ce qui est habituel sauf que cette pratique prend un sens encore plus significatif aujourd'hui, dans le contexte des efforts exigés en matière d'assainissement des finances publiques nationales et de stratégie de retour à l'équilibre budgétaire. Ainsi, des coupes importantes sont réalisées en CE et, surtout, en CP, ramenant respectivement la hausse pour 2012 à 3 % et 2,02 % par rapport à 2011. Ces coupes ont principalement pour origine la préoccupation exprimée par de nombreux Etats membres, dont la France, d'une discipline budgétaire renforcée.

Je vous renvoie, par exemple, à la fameuse « lettre des cinq », par laquelle, en décembre 2010, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande avaient demandé une augmentation annuelle du budget communautaire limitée à l'inflation. Cet été, au sein du Conseil, si l'Allemagne et la France ont accepté de se rallier au compromis de la présidence polonaise, ce n'est que par pragmatisme. Je précise que six Etats

membres ont voté contre le projet du Conseil : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède, le Danemark et l'Autriche.

Enfin, je souligne que le Parlement européen devrait voter en séance plénière, ce 26 octobre, un budget assez éloigné du projet du Conseil mais relativement proche des propositions initiales de la Commission, s'il suit les propositions de sa commission des budgets. La commission des budgets du Parlement européen, appelée également COBU, propose ainsi, pour 2012, une hausse de 3,95 % des CE et de 5,23 % des CP. Il va sans dire que ces propositions d'augmentation des crédits rendront très difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire lors de la phase de conciliation. Ces difficultés seront aggravées par la négociation qui s'est ouverte cette année concernant la future programmation 2014-2020.

C'est en effet à ce sujet que les tensions entre les Etats membres, la Commission et le Parlement européen sont les plus grandes.

La Commission a adopté le 29 juin 2011 une communication intitulée « un budget pour la stratégie Europe 2020 ». Elle y détaille, pour la première fois, des éléments chiffrés sur le prochain cadre pluriannuel. Les propositions de la Commission révèlent tout d'abord une priorité pour les dépenses de recherche et d'innovation (+ 60 % entre les deux programmations à périmètre comparable), la gestion des flux migratoires (même hausse), l'action extérieure (+ 40 %). Elles se caractérisent de plus par la poursuite de la politique de cohésion (+ 11 %) et la stabilité de la PAC (nonobstant son verdissement, avec 30 % des aides qui seraient désormais liées à l'environnement). Les dépenses administratives ne sont pas en reste puisqu'il s'agirait d'une hausse de 25 %, loin de la maîtrise qui devrait être de rigueur.

Sur sept ans, il s'agirait au total de 972 milliards d'euros de CP. Mais ces propositions ne sont pas fiables :

- par un premier artifice dans sa présentation, la Commission minore les crédits qui seront mobilisés. Sa communication est en effet réalisée en euros constants et en CE, alors que seule une présentation en CP et en euros courants permettrait d'apprécier l'impact réel des propositions sur les contributions nationales : la réalité de l'augmentation de la dépense qui, chaque année, devra être réévaluée de l'inflation est volontairement masquée. J'observe que tous les Etats membres calculent leurs contributions en euros courants et qu'ils font de même avec leurs programmations pluriannuelles quand ils en utilisent ;

- par un second artifice, la Commission dissimule les tensions importantes que sa programmation exercera sur les finances des Etats membres, elle multiplie ainsi les débudgétisations incompréhensibles qui dégonflent artificiellement son projet. Non seulement sont maintenus hors budget général de l'UE et hors cadre financier pluriannuel, le fonds européen de développement (FED) et les mécanismes de stabilisation financière, mais surtout passent hors budget des politiques pourtant communautaires et

financées sous plafond dans le cadre actuel, à l'image des dépenses relatives à ITER et au programme européen de surveillance de la Terre.

En euros courants, avec le périmètre classique de financement de l'UE auquel on ajouterait le FED et d'autres politiques débudgétisées, le total de dépense serait de 1 156 milliards d'euros en CP, soit 184 milliards d'euros de plus que le projet de la Commission.

En bref, par des artifices de présentation et des débudgétisations inacceptables, la Commission européenne formule un projet de programmation pour 2014-2020 qui représente une entorse au principe de sincérité budgétaire. En outre, le niveau de dépenses proposé est tout simplement insoutenable et contredit notre stratégie de retour à l'équilibre. Ce seul motif suffirait à motiver le choix de l'abstention quant à l'article 30 de notre projet de loi de finances pour 2012. J'ajoute à cela mon désaccord profond avec la diminution de 76 % des crédits du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), proposée par la Commission européenne, soit 113 millions d'euros en 2012 au lieu de 500 millions d'euros ; l'enveloppe allouée à la France au titre du PEAD passerait même de 73 millions d'euros à 15,9 millions d'euros, soit une baisse de 80 %.

Les remarques qui vont nous être faites maintenant sur le montant de la contribution française au budget communautaire en 2012 devraient, elles aussi, encourager la stratégie d'abstention que je préconise.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – Je remercie Marc Massion de nous avoir fourni ces éléments si riches d'enseignements. J'indique que je partage ses analyses, tout particulièrement s'agissant des propositions inacceptables de la Commission européenne.

Je voudrais formuler tout d'abord quelques remarques sur le montant du prélèvement qui est l'objet de notre débat ainsi que sur l'évolution de notre solde net.

Le rythme d'augmentation du prélèvement entre 2011 et 2012 qu'il nous est proposé de voter à travers l'article 30 de projet de loi de finances pour 2012 est de 3,5 %. Cette hausse de 646 millions d'euros, qui porte l'estimation de notre contribution à 18,878 milliards d'euros, résulte aux deux tiers de l'évaluation des besoins de financement de l'UE, le reste s'expliquant par divers facteurs assez complexes.

Nous savons d'expérience qu'au terme de l'exécution 2012, des ouvertures nouvelles en CP seront intervenues et qu'entre le montant du prélèvement affiché dans notre article 30 et ce qu'il sera finalement, il y aura des écarts, favorables ou défavorables au demeurant. J'appelle en effet votre attention sur les écarts considérables constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement. En 2011, il est peut-être possible que l'on assiste à une exécution plus conforme aux prévisions : à ce jour la surestimation serait ainsi quasi-nulle, de l'ordre de 4 millions d'euros, mais des corrections sur exercices antérieurs pourraient *in fine* aboutir à une sur-exécution de l'ordre

d'une centaine de millions d'euros. Je vous ai rappelé ces données pour vous dire que l'estimation du prélèvement soumise au vote du Parlement doit être plus précise et plus fiable.

Pour aller au-delà du sujet du prélèvement lui-même, je précise que la France devrait demeurer en 2012 le deuxième contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne, la part de sa contribution représentant 16,4 % du total des ressources de l'UE, part qui semble, enfin, se stabiliser. La France a par ailleurs remplacé depuis 2006 l'Espagne au rang de premier pays bénéficiaire en recevant environ 12 % des dépenses de l'UE, mais cette situation qui se dégrade est de plus très fragile puisqu'elle ne résulte essentiellement que du poids de la PAC. 75 % des crédits européens dépensés en France sont en effet des dépenses agricoles. Réjouissons-nous à cet égard que les propositions de la Commission européenne aillent dans le sens d'un maintien des dépenses agricoles à un niveau équivalent dans la prochaine programmation.

Je poursuis avec l'épineuse question des soldes nets. Question récurrente et délicate car elle entretient un état d'esprit en contradiction avec le projet communautaire, qui doit s'élever au-dessus de ces considérations de boutiquiers. Cela étant, soyons bien conscients que ce qui mobilise la plupart de nos partenaires, c'est bien leur solde net et le gain qui en résulte dans une sorte de coupe d'Europe des égoïsmes nationaux. Entre 2009 et 2010, la France est passée du rang de troisième à celui de deuxième contributeur net au budget communautaire en volume et du rang de huitième à celui de septième contributeur net en pourcentage du revenu national brut. Notre situation ne cesse donc de se dégrader depuis dix ans : notre solde net représentait moins de 400 millions d'euros en 1999, mais il a été multiplié par treize en dix ans et dépasse le seuil des 5 milliards d'euros depuis 2008. C'est sans doute le prix de notre attachement à la PAC. De même que nous avons dû faire des compromis pour obtenir la TVA à 5,5 % dans la restauration. La multiplication des rabais et des corrections témoigne de ces marchandages incessants, dont nous sommes l'un des rares contributeurs nets, avec l'Italie et le Danemark, à ne pas bénéficier. Aujourd'hui, outre le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche profitent en effet eux-aussi de diverses corrections en leur faveur.

Bien-sûr, je voudrais, comme avait l'habitude de le rappeler à juste titre notre ancien collègue rapporteur spécial, Denis Badré, souligner la faiblesse de ces analyses en termes de « retour net », qui ignorent les contributions incalculables de la construction européenne : la libre circulation, l'ouverture des Etats les uns vers les autres, et la généralisation de valeurs et, plus particulièrement, celles de la démocratie, de la paix et de la liberté, à défaut de celle de la sincérité des comptes publics.

Toutefois je ne crois pas que l'on puisse en ces temps difficiles faire l'économie d'une analyse en termes de soldes nets. Il convient bien entendu de ne pas s'enfermer dans de telles grilles d'analyses, mais on ne peut pas non plus les écarter.

Trois points pour conclure mon intervention :

- contrairement à ce que laisserait penser le travail de la Commission européenne, l'Europe ne peut pas se placer en-dehors des efforts exigés en matière d'assainissement des finances publiques. A cet égard, je recommande un renforcement de la mise en œuvre vigilante du principe de subsidiarité, au regard duquel devraient être systématiquement examinés le budget, le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne ;

- dans le système communautaire actuel, les parlementaires nationaux se limitent à autoriser un prélèvement sans en discuter ni le montant, ni l'usage qui en sera fait à travers les dépenses de l'Union européenne. Une telle situation n'est pas satisfaisante. Un budget dont les dépenses sont arrêtées par les autorités communautaires, mais dont 85 % des ressources restent dépendantes de décisions des parlements nationaux, porte atteinte au principe du consentement à l'impôt, essentiel dans une démocratie ;

- une plus grande reconnaissance du rôle des parlements nationaux paraît donc nécessaire. Nous devons prendre toute notre place dans la coordination des finances publiques des Etats membres et dans la réflexion en cours sur la réforme du budget communautaire. Il pourrait en être ainsi pour la préparation des conseils européens.

Pour l'heure, Marc Massion et moi-même vous recommandons de vous abstenir quant au vote sur l'article 30 de notre projet de loi de finances pour 2012. Il s'agit d'une contribution obligatoire mais il est utile de faire part de notre humeur. J'ajoute, à titre personnel, mon incompréhension à l'égard de la Commission européenne et du Conseil qui ont laissé filer la Grèce dans une politique de trucage et de maquillage de ses comptes publics, transformant ainsi le Pacte de stabilité et de croissance en pacte de tricheurs et de menteurs. Voici un motif supplémentaire pour justifier mon abstention.

Mme Michèle André. – Je me demande si la discussion est encore ouverte s'agissant du PEAD et s'il est encore possible d'intervenir afin de débloquer les crédits. Cette question inquiète beaucoup les associations, notamment les banques alimentaires, qui se sentent abandonnées.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – 500 millions d'euros sont bien prévus dans le projet de budget pour 2012 ; ce qui manque c'est une décision de la Commission européenne prévoyant l'utilisation de la totalité de ces crédits.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – De telles dépenses doivent-elles réellement relever de l'Union européenne ou des Etats membres ? Pourquoi l'Europe s'occupe-t-elle de l'aide alimentaire ? Alors qu'on rappelle tout le temps le principe de subsidiarité, j'évoque des doutes pour ma part.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – A l'origine, ce programme devait permettre une utilisation des excédents alimentaires constitués grâce à la PAC. Ces derniers n'existant plus, la justification d'une

politique communautaire est moins fondée. Toutefois, je suis favorable à ce que la solidarité s'exerce dans un cadre plus large que les Etats membres.

M. Jean-Paul Emorine. – Je m'interroge sur l'utilisation de la notion de soldes nets, étant un européen convaincu. Si nous voulons construire l'Europe il faut bien que certains paient et la solidarité financière paraît donc nécessaire, je ne partage donc pas totalement l'analyse de Jean Arthuis. Par ailleurs, dans la mesure où le PEAD ne repose plus sur les excédents agricoles, je propose d'imputer son coût à la politique de cohésion et non plus à la PAC. S'agissant de la Grèce, comme l'a montré l'audition du ministre des affaires européennes, Jean Leonetti, le 25 octobre 2011, par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, il est indispensable que, dès lors que l'Europe apporte des concours financiers, elle impose un cahier des charges rigoureux, tout particulièrement en matière fiscale. Enfin, je partage la proposition des rapporteurs de demander l'abstention sur l'article 30 du PLF pour 2012.

M. François Marc. – Je souscris également à la proposition qui nous est faite de nous abstenir, parce qu'il y a plusieurs motifs d'insatisfaction. Cette année, dans le cadre de la préparation d'un rapport au nom de la commission des affaires européennes sur les perspectives pluriannuelles 2014-2020, j'ai rencontré notre représentant permanent à Bruxelles, Philippe Etienne, qui résume de façon éloquente la situation des finances communautaires par l'expression suivante : « il est difficile de faire entrer la couette dans l'édredon ». On souhaite, en effet, tout à la fois conserver les politiques actuelles, telles que la cohésion ou la PAC, au même niveau et répondre aux enjeux de compétitivité exigés par la stratégie Europe 2020 par des dépenses nouvelles ; or une telle équation est impossible à tenir. Et la débudgétisation n'est pas une solution, il s'agit au contraire d'un pis-aller.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – C'est du maquillage !

M. François Marc. - La difficulté est en fait de savoir comment démultiplier les recettes. De nouveaux modes de financement doivent être identifiés, à l'instar des « project bonds », obligations dont le produit serait affecté à des grands projets d'infrastructures européennes. Il est important que la France mette en avant cette préconisation. Il faut inventer et concrétiser un effet de levier pour le budget communautaire.

M. Gérard Miquel. – Ma question porte sur la politique de cohésion. La France se singularise par des dépenses européennes qui transitent par l'Etat. Je connais cependant l'exemple de la région Alsace qui gère directement à titre expérimental certains crédits communautaires. Pourquoi ne pas confier aux régions la gestion des dotations issues de l'Union européenne ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Contrairement à ce qui a été dit, je souhaite voter pour l'article 30 du projet de loi de finances pour 2012 et le voir adopté. Comme cela a été rappelé, nous sommes deuxième contributeur au budget communautaire, mais nous en sommes également le premier

bénéficiaire, à la faveur notamment de la PAC. Je voudrais être logique avec mes précédentes interventions, qui portaient par exemple sur la pêche et l'ostréiculture. J'estime en effet que s'abstenir n'aiderait pas notre pays, notamment dans le contexte des discussions qui ont lieu en ce moment.

M. Pierre Jarlier. – Pour ma part, je m'abstiendrai pour les raisons évoqués par les deux rapporteurs spéciaux. Par ailleurs, je souhaite revenir sur la crise grecque et prolonger les propos tenus par Jean Arthuis. Pourquoi n'a-t-on pas su contrôler efficacement les comptes de la Grèce ? Quand je vois les contrôles parfois tatillons exercés par les autorités européennes sur le territoire national, y compris pour des sommes très faibles, je ne comprends pas pourquoi la situation d'un Etat est passée entre les mailles de leur vigilance. Je trouve également inacceptable que l'on réduise le PEAD alors que le budget de l'UE augmente.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – Pour répondre à Marie-Hélène Des Esgaulx, il ne s'agit pas de voter un budget mais de voter l'autorisation d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, ce qui est différent. L'Europe donne des leçons aux Etats membres, or elle laisse dérapier ses dépenses. Il faut aujourd'hui alerter sur cette dérive.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – En réponse à Jean-Paul Emorine, je reconnais le caractère sordide du débat sur les soldes nets. Le problème c'est que nos partenaires utilisent ce raisonnement. Chaque fois que l'on cherche à obtenir un accord sur tel ou tel point, c'est en contrepartie d'avantages accordés à d'autres Etats.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Comme la TVA à 5,5 % dans la restauration.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – Oui, et je l'ai dit. Je voudrais qu'on effectue un travail complémentaire sur les motifs de ces concessions accordées à travers les multiples rabais et corrections à certains Etats membres. Elles mettent en péril le pacte européen. L'Europe est attendue pour réguler les marchés financiers ou pour encadrer la spéculation pas pour ce type de marchandages. Ces concessions entraînent souvent des coûts cachés que nous devrions regarder d'un peu plus près. Par ailleurs, je suis d'accord avec les différentes observations de Jean-Paul Emorine sur le PEAD, mais la disparition des excédents conduit à renvoyer ces actions d'urgence vers les Etats membres. Pour ce qui concerne les remarques de François Marc, je ne comprends pas qu'on ait laissé la Grèce maquiller ses comptes, au nom d'une prétendue souveraineté nationale. De plus, les débudgétisations ne sont évidemment pas la solution, c'est, là aussi, du maquillage. Quant aux « project bonds », cela ne me semble pas être une bonne piste à explorer : ce serait une façon de reporter les dettes nationales vers un endettement européen. Enfin, à propos de la régionalisation évoquée par Gérard Miquel, il s'agit d'une question très politique à laquelle je n'ai pas la réponse. Mais il faut bien laisser du travail aux préfetures.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – J’appuie également la recommandation de l’abstention. François Marc nous l’a bien démontré, nous sommes à la fin d’un cycle, nous ne pouvons plus négocier le budget communautaire comme auparavant, avec tous ces petits critères traditionnels, ces rabais et ces rabais sur les rabais. Et la crise que nous traversons est révélatrice de ce point de vue. Je constate que Jean Arthuis a adopté la position de l’Allemagne, qui consiste à poser comme préalable le retour à l’équilibre budgétaire. Les Etats de l’UE ne veulent plus s’endetter mais si l’on veut faire de l’Europe une zone de croissance forte, il faudra bien investir. En effet, pour relancer la croissance dans la compétition mondiale, nous devons engager des dépenses nouvelles, en particulier des investissements dans le domaine de l’innovation. S’endetter pour faire de la croissance ne me gêne pas du tout si cela correspond à une stratégie de compétitivité et c’est au demeurant l’enjeu des eurobonds. Il faudra bien entendu faire attention à nos comptes mais je note que nous sommes quasiment déjà dans une fédération budgétaire, à l’image du « paquet gouvernance » adopté en septembre 2011 ; il ne faut simplement pas en rester là. Si l’on va vers le fédéralisme budgétaire sans lutter efficacement dans la compétition mondiale, nous mourrons comme les étrusques, heureux, mais nous mourrons. C’est une conviction profonde.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – Dans la compétition internationale, il y a des pays qui produisent plus qu’ils ne consomment et dégagent donc des excédents, mais nous faisons partie des pays qui consomment plus qu’ils ne produisent, dans une sorte de pacte entre les actionnaires, les dirigeants d’entreprises et les consommateurs. Si l’on ne change pas profondément cet état de fait, la situation ne fera qu’empirer. Je suis donc favorable à des mesures qui relancent la croissance, mais à la condition fondamentale que des réformes structurelles permettent de faire évoluer notre modèle économique. A défaut, nous ne bénéficierons que d’un système de soins palliatifs, à travers des fonds souverains qui viendront soutenir notre consommation de produits importés, au prix de notre souveraineté et de notre indépendance.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – Les campagnes présidentielles et législatives de l’année prochaine permettront de débattre de ces questions. Comme je le dis souvent, on attend toujours l’harmonisation sociale et fiscale en Europe ; or il s’agit d’une question essentielle pour avancer aujourd’hui. Bien qu’une majorité semble se dégager en faveur de l’abstention, j’adopterai pour ma part une position de rejet de l’article 30 du projet de loi de finances pour 2012.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Je ne comprends pas : la commission est pour ou contre les crédits, ou bien s’en remet à la sagesse du Sénat, mais que signifie le fait qu’elle préconise l’abstention ?

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'abstention sur l'article 30 du projet de loi de finances pour 2012, relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'abstention sur l'article 30 du projet de loi de finances pour 2012, relatif à l'évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne.