

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteurs spéciaux : MM. Marc MASSION et Jean ARTHUIS

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
I. LE CADRE EXISTANT : PROCÉDURE, PROGRAMMATION ET SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES » EN VIGUEUR	7
A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE.....	7
B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2007-2013	9
1. <i>L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006</i>	9
2. <i>Les principales révisions de la programmation en vigueur</i>	12
3. <i>Les instruments hors cadre</i>	13
a) Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).....	13
b) Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	14
c) La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers (RAU).....	15
d) L'instrument de flexibilité (IF)	16
4. <i>Les autres politiques hors budget</i>	16
a) Le Fonds européen de développement (FED)	16
b) Les mesures en faveur de la stabilisation financière en Europe.....	17
(1) Le dispositif initial : prêts bilatéraux à la Grèce, Mécanisme européen de stabilisation financière et Fonds européen de stabilité financière	18
(2) Le dispositif actuel : la coexistence temporaire du Fonds européen de stabilité financière et du Mécanisme européen de stabilité	19
C. LE SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES ».....	23
1. <i>Les principes du système</i>	23
2. <i>La décision du 7 juin 2007</i>	24
3. <i>Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif</i>	25
II. LA NÉGOCIATION SUR LE BUDGET 2013 DE L'UNION EUROPÉENNE	26
A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION, DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPÉEN	27
1. <i>L'avant-projet de budget de la Commission</i>	27
2. <i>Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil</i>	28
3. <i>La position du Parlement européen</i>	30
B. LES PRINCIPAUX POINTS DE LA NÉGOCIATION LORS DE LA PHASE DE CONCILIATION.....	32
1. <i>La prise en compte du contexte des finances publiques nationales</i>	32
2. <i>Une budgétisation au plus juste</i>	33
3. <i>Le débat sur les perspectives financières éclipse celui sur les ressources propres</i>	33

III. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020	35
A. LES PREMIERS TRAVAUX DE LA CLAUSE DE RÉEXAMEN À MI-PARCOURS DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013	35
1. <i>Les propositions initiales de la Commission</i>	35
2. <i>La position du Parlement européen</i>	35
3. <i>La contribution française au débat</i>	36
B. LES ENJEUX RÉCENTS DE LA FUTURE PROGRAMMATION 2014-2020	37
1. <i>La communication de la Commission du 19 octobre 2010</i>	37
2. <i>La communication de la Commission du 29 juin 2011</i>	38
a) Les principes	38
b) Les chiffres	39
c) Les artifices.....	41
3. <i>La réforme des ressources propres</i>	44
a) Un système dénaturé par de multiples rabais	44
b) Le « paquet ressources propres » de la Commission européenne.....	45
c) Les autres pistes	45
IV. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE	46
A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES	46
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i>	46
a) Une contribution multipliée par cinq entre 1982 et 2013.....	46
b) D'importantes évolutions de structure.....	47
c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution.....	48
2. <i>Le prélèvement sur recettes est évalué à 19,6 milliards d'euros en 2013</i>	53
a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010	53
b) Les déterminants de la prévision 2013	54
B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE	55
1. <i>La contribution française et les dépenses communautaires en France</i>	56
a) La France parmi les autres contributeurs	56
b) Contribution volontaire et contributions « subies »	57
c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires	58
2. <i>Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître</i>	62
a) Calcul et limites de la notion de solde net	62
b) Les conséquences pour la France de la décision « ressources propres »	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	77

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le projet de budget 2013 de l'Union européenne

1. L'avant projet de budget 2013 de la Commission européenne propose une **augmentation de 2 %** des crédits d'engagement par rapport à 2012, soit **150,9 milliards d'euros**. Les **crédits de paiement** affichent quant à eux une **hausse de 6,8 %** et s'élèvent à **137,9 milliards d'euros**.

2. Le projet de budget de la Commission a été **revu à la baisse par le Conseil**. Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 1,2 milliard d'euros, ce qui conduirait tout de même à une augmentation de 2,8 % par rapport à 2012) et, surtout, en crédits de paiement (- 5,2 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2012 à 2,8 % par rapport à 2012), ont principalement pour origine l'exigence exprimée par de nombreux Etats membres, dont la France, d'une **discipline budgétaire renforcée**. Le Conseil de Juillet a été l'occasion pour huit États membres dont la France de rendre publique une déclaration demandant l'absence toute hausse supplémentaire du budget 2013. La France a plaidé pour un budget 2013 raisonnable (stabilisé par rapport à l'inflation) et orienté vers la croissance et l'emploi en ciblant les crédits d'engagement sur les catégories les plus emblématiques.

3. Le **Parlement européen** a voté en séance plénière, le 23 octobre 2012, un budget proche des propositions de la Commission, conformément à la position de sa commission des budgets. Il s'agit ainsi, pour 2013, d'une hausse de 2,2 % des crédits d'engagement et de 6,8 % des crédits de paiement. Une telle proposition d'augmentation des crédits rendra **difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne qui devrait aboutir dans le courant du mois de novembre 2012.

4. **Ces négociations seront d'autant plus délicates qu'elles ont lieu parallèlement à celles sur les futures perspectives financières 2014-2020, qui sont également particulièrement tendues.**

La contribution française au budget communautaire en 2013

5. L'article 44 du projet de loi de finances pour 2013 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à **19,6 milliards d'euros**. En vingt ans, ce montant en valeur a été **multiplié par cinq**. 70 % de ce prélèvement correspondent à la ressource revenu national brut (RNB).

6. **Alors que notre solde net n'a cessé de se dégrader ces dix dernières années et dépasse depuis cinq ans le seuil des 5 milliards d'euros, faisant de notre pays en 2010 le 20^{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.

7. Vos rapporteurs spéciaux estiment que le budget de l'Union européenne doit **participer aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales** et qu'à cet égard les **futures perspectives financières font courir des risques de dérapage des dépenses**.

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 continue de 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**.

En l'état actuel du système budgétaire communautaire, **les parlementaires nationaux se limitent en effet 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.

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

Evolution 2010-2013 du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
Montant du prélèvement voté	18 153	18 235	18 878	19 598
Montant du prélèvement exécuté	17 598	18 231	19 048	-
Ecart	- 556	- 5	+ 170	-
Part de la contribution française dans la totalité des ressources propres européennes ¹	16,4 % (budget exécuté)	16,4 % (budget exécuté)	16,7 % (budget en cours d'exécution)	16,7 % (projet de budget)

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

¹ Les ressources propres que la France met à disposition du budget communautaire sont estimées ressources propres traditionnelles (RPT) comprises et nettes des frais de perception.

I. LE CADRE EXISTANT : PROCÉDURE, PROGRAMMATION ET SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES » EN VIGUEUR

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2013 correspond à la troisième année de mise en œuvre du traité de Lisbonne et à la dernière année des **perspectives financières 2007-2013**. Par ailleurs, l'impact de la **décision du 7 juin 2007 relative aux ressources propres** entrée en vigueur en 2009 continue de déployer ses effets.

A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le budget de l'Union européenne pour 2013 correspond au **troisième exercice de mise en œuvre de la procédure prévue par le traité de Lisbonne**. Les deux dernières années, le budget a ainsi été **examiné au cours d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen** suivie d'une **phase de conciliation en cas de désaccord entre les deux institutions**. Bien que le nouveau traité ait mis **un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**¹, plaçant sous cet angle Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, il a introduit des dispositions pouvant permettre au Parlement européen d'imposer, *in fine*, son point de vue.

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

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

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

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.*

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 est désormais, en pratique, ce comité de conciliation**, qui de fait est systématiquement convoqué dans le cadre de la procédure budgétaire

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

Si le Conseil rejette le projet commun mais que le Parlement l'approuve, le Parlement peut décider de confirmer ses amendements – par un vote à la majorité des membres qui le composent et des 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 lors de la procédure pour 2011 puisque le comité de conciliation n'était pas parvenu à obtenir un accord**.

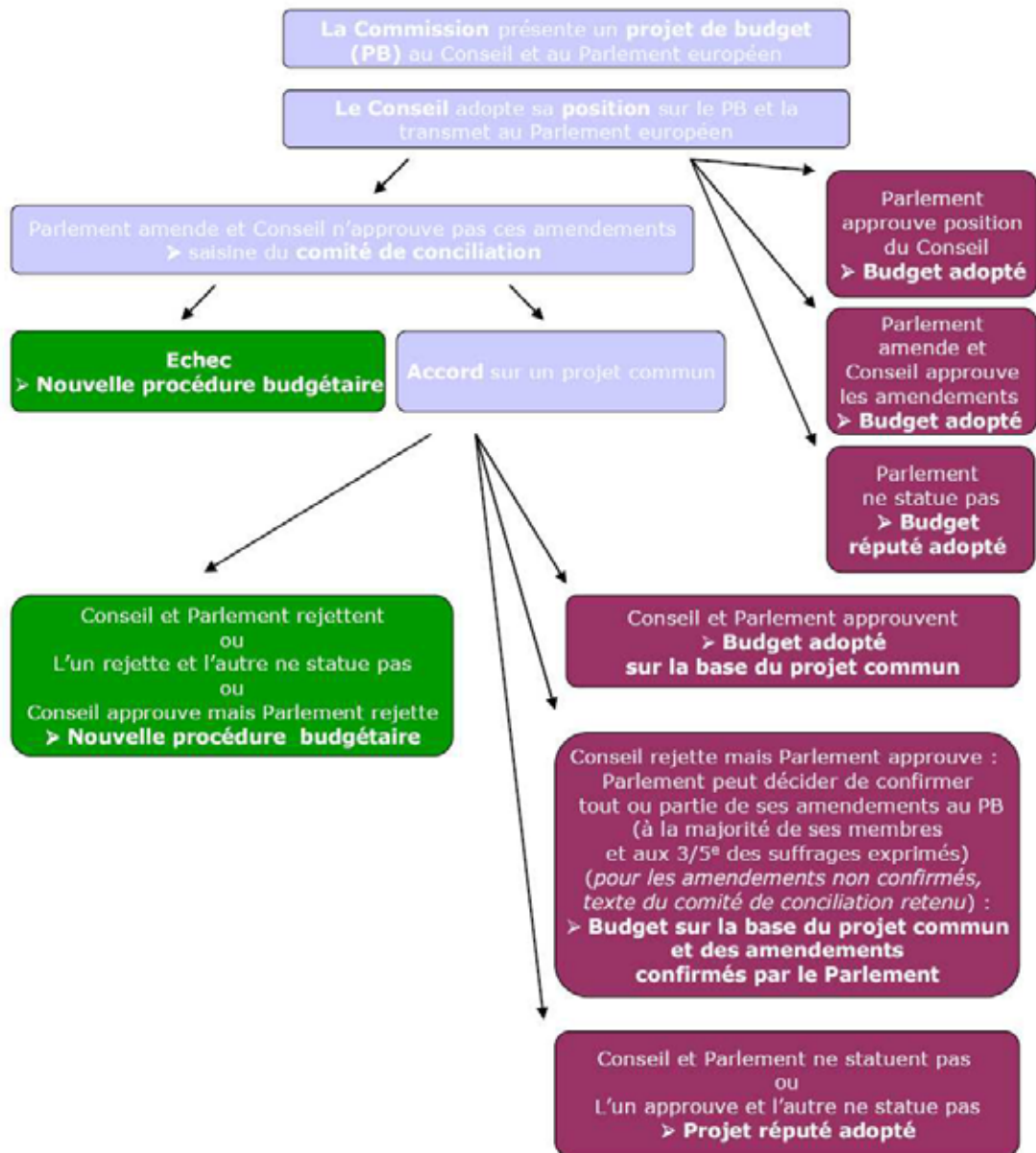
En outre, le projet commun est réputé adopté si les deux institutions ne parviennent pas à statuer, ou si l'une des deux ne parvient pas à statuer tandis que l'autre approuve le projet commun.

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.

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

La procédure budgétaire issue du traité de Lisbonne



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2007-2013

1. 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 avril 2012)

(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	67 614	70 147	438 618
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 853	15 623	90 203
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	59 888	60 810	61 289	412 611
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
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	8 091	8 523	9 095	55 535
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
en % du RNB	1,02 %	1,08 %	1,16 %	1,18 %	1,15 %	1,13 %	1,15 %	1,12 %
Total crédits de paiement	122 190	129 681	120 445	134 289	133 440	141 360	143 331	925 576
en % du RNB	1,00 %	1,05 %	1,04 %	1,12 %	1,08 %	1,08 %	1,08 %	1,06 %
Marge sous plafond	0,24 %	0,19 %	0,20 %	0,11 %	0,15 %	0,15 %	0,15 %	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 2013.

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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.

2. Les principales révisions de la programmation en vigueur

Le cadre financier 2007-2013 a fait l'objet de **plusieurs révisions** depuis son adoption en 2006, à l'image **du financement des surcoûts du projet ITER en 2012 ou, précédemment, du plan de relance européen en matière budgétaire en 2009**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent brièvement les principales dispositions de ces deux révisions :

- à la suite d'un trilogue qui s'est tenu le 1^{er} décembre 2011, il a été convenu que le **financement du projet ITER** nécessitait une révision du cadre financier pluriannuel afin de relever les plafonds des crédits d'engagement de la **rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »** de 650 millions d'euros pour 2012 et de 190 millions d'euros pour 2013. Ce relèvement des plafonds des crédits d'engagement de la sous-rubrique 1a a été entièrement compensé par une diminution du plafond des crédits d'engagement de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » pour 2011 (- 450 millions d'euros) et du plafond des crédits d'engagement de la rubrique 5 « Administration » pour 2011 (- 243 millions d'euros) et 2012 (- 147 millions d'euros). Les plafonds annuels des crédits de paiement pour 2011 (- 580 millions d'euros) et 2013 (+ 580 millions d'euros) ont également été ajustés afin de maintenir une relation ordonnée entre engagements et paiements ;

- la révision des perspectives financières de mai 2009¹ a fait 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, a appelé 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 a été compensé par une baisse à due concurrence des plafonds de la plupart des autres rubriques, en particulier de celui 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).*

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 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 ».

3. 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**.

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

Le **fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**, destiné à venir en aide aux 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.

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

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 2010¹.

En 2011, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013, le FSUE a été mobilisé à hauteur de 239,9 millions d'euros en crédits d'engagement et de paiement, notamment **suite aux inondations ayant eu lieu dans différents pays d'Europe centrale**². Au **17 juillet 2012**, le FSUE avait été mobilisé à hauteur de **18 millions d'euros** en crédits d'engagement et de paiement suite aux inondations ayant eu lieu en Italie, en Toscane et Ligurie.

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

Le **fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)** dispose de crédits inscrits dans le budget général de l'UE à titre de provision. Il a pour objet de faciliter la réintégration sur le marché du travail des personnes privées d'emploi. Sa dotation, limitée à 500 millions d'euros par an, 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. **En 2010**, il s'agit de 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 membres³.

¹ 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 », rapport du Sénat n° 647, 2009-2010).

² Une première enveloppe de 182,4 millions d'euros en crédits d'engagement et en crédits de paiement a fait suite aux inondations ayant eu lieu dans les pays suivants : Pologne (106 millions d'euros), Slovaquie (20 millions d'euros), Hongrie (22 millions d'euros), République Tchèque (5 millions d'euros), Roumanie (25 millions d'euros). La Croatie a également bénéficié de ce fonds à hauteur de 4 millions d'euros au titre de la rubrique 4 « action extérieure » de l'Union. Un montant supplémentaire de 19,5 millions d'euros a été débloqué en faveur de la Slovénie, la République Tchèque et la Croatie pour des inondations sur leur territoire. Enfin, 38 millions d'euros en crédits d'engagement et de paiement ont été mobilisés pour faire face au tremblement de terre en Espagne (Murcie) et aux inondations en Italie (Vénétie).

³ 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.

En 2011, la Commission a été saisie de 26 demandes de mobilisation du FEM pour un montant total de **41,8 millions d'euros**. Elles ciblent 16 870 salariés licenciés dans 10 États membres. Parallèlement, le Conseil et le Parlement ont mobilisé le FEM à 9 reprises pour environ 10 000 bénéficiaires de six États membres différents et pour un montant total de **65 millions d'euros**. Ces mobilisations du FEM correspondent à des demandes déposées en 2009, 2010 et 2011. La France a bénéficié du FEM à hauteur de 24,5 millions d'euros pour des salariés de Renault.

Au **17 juillet 2012**, le Conseil et le Parlement européen avaient adopté **cinq décisions de mobilisation** du FEM pour un montant total de 12 millions d'euros, dont 4,6 millions d'euros pour l'**Espagne** et 6,5 millions d'euros pour le **Danemark**. En outre, il est à souligner que la Commission a demandé à utiliser la réserve du FEM pour des dépenses d'assistance technique relatives à ce fonds à hauteur de 1,2 million d'euros.

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

La **réserve pour aide d'urgence** aux pays tiers (RAU), mobilisable en cas de catastrophe humanitaire, est inscrite au budget de l'Union à titre de provision et placée hors plafond des perspectives financières. Son montant annuel est limité à 221 millions d'euros en prix constants 2004 (soit 264 millions d'euros en 2013). 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'euros¹. Et il en a été de même **en 2010** puisqu'il a été choisi de l'arrêter à 249 millions d'euros, entièrement consommés².

En 2011, en crédits d'engagement et de paiement, la réserve pour aides d'urgence a été mobilisée entièrement : 125 millions d'euros ont été mobilisés face aux crises humanitaires en Libye et en Côte d'Ivoire, 100 millions d'euros en faveur de la Corne de l'Afrique et du Soudan et 29 millions d'euros pour l'instrument d'aide humanitaire au Pakistan et dans la Corne de l'Afrique.

Au **17 juillet 2012**, la réserve pour aides d'urgence avait été mobilisée à hauteur de **84 millions d'euros** en crédits d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement pour les **crises humanitaires au Sahel, au Soudan, en Syrie et au Yémen**.

¹ 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.

² 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.

d) L'instrument de flexibilité (IF)

L'**instrument de flexibilité** (IF) permet de dépasser, dans la limite de 200 millions d'euros par an (prix courants), les plafonds des perspectives financières afin de financer des dépenses identifiées. 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. En 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 proviennent de montants disponibles au titre de l'année 2007, 200 millions au titre de l'année 2008 et 90 millions 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 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).

A l'**été 2012**, l'instrument de flexibilité a été mobilisé à hauteur de **153,3 millions d'euros** destinés à la rubrique 4 au titre de la politique européenne de voisinage.

4. Les autres politiques hors budget

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

Le FED, instrument le plus important dans l'**aide à la coopération** avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) de la Convention de Cotonou et avec les pays et territoires d'outre-mer (PTO), représente **22,7 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**, surtout que **l'alignement des clés de contribution au FED sur celles du budget général de l'UE en vue de sa budgetisation représenterait une diminution de 2 points de la contribution française**. La Commission propose de conduire cette réforme à l'horizon 2020.

b) 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* ».

Cette disposition **empêche en principe un Etat membre de se substituer à un autre pour le paiement de sa dette. Elle n'interdit pas en revanche de lui prêter de l'argent, dès lors qu'il est solvable**. Or, si l'on excepte le cas de la Grèce, les autres Etats en difficulté de la zone euro ont été victimes d'une augmentation autoréalisatrice de leurs taux d'intérêt, ce qui a pu être analysé comme un simple problème de liquidité.

¹ Ce sont en effet les crédits de l'action 7 « Coopération communautaire » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » qui retrace la contribution française au FED. Ils sont dans le présent projet de loi de finances en baisse de 12 % par rapport à l'an dernier : 694 millions d'euros (en AE et CP) contre 789,6 millions d'euros en 2012. Il convient de souligner que la France, qui était le premier Etat contributeur dans le cadre du neuvième FED couvrant la période 2007-2010, a obtenu lors de la négociation du dixième FED, pour la période 2011-2013, une baisse de sa clé de contribution : celle-ci est ainsi passée de 24,3 % à 19,55 %, ce qui place à présent notre pays en position de deuxième contributeur au FED, derrière l'Allemagne (dont la part est fixée à 20,5 %).

(1) Le dispositif initial : prêts bilatéraux à la Grèce, Mécanisme européen de stabilisation financière et Fonds européen de stabilité financière

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

Ce mécanisme comprenait **un volet strictement communautaire**, le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), mis en place par un règlement en date du 11 mai 2010, et **un volet intergouvernemental**, fondé sur un accord conclu le 7 juin 2010 entre les 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 permet d'apporter, jusqu'en 2013, sous forme de prêts ou de lignes de crédits², 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 prêts³.

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

¹ 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.

² Deux réformes du FESF décidées le 11 mars 2011 et le 21 juillet 2011 visent à autoriser ses interventions sur le marché primaire et sur le marché secondaire, à accorder des prêts à titre de précaution et à faciliter la recapitalisation des établissements financiers par des prêts aux gouvernements.

³ Ces prêts sont 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.

(2) Le dispositif actuel : la coexistence temporaire du Fonds européen de stabilité financière et du Mécanisme européen de stabilité

Le FESF et le MESF sont **en cours de remplacement en 2012 par un dispositif unique, le Mécanisme européen de stabilité (MES)**, d'une capacité de prêt équivalente puisqu'établie à 500 milliards d'euros¹. Il s'agit d'un **apport d'environ 250 milliards d'euros par rapport aux 500 milliards d'euros du FESF et du MESF**, qui ont déjà engagé environ 250 milliards d'euros.

Par ailleurs, **la capacité de prêt du FMI a été accrue**, puisqu'elle est passée d'environ 300 milliards d'euros fin 2011 à environ **550 milliards d'euros**. Au total, **la capacité de prêt actuelle est de plus de mille milliards d'euros**.

Dans le but de supprimer une éventuelle incompatibilité avec la clause de « no bail-out », il a été décidé lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 de **compléter l'article 136 du TFUE**, fréquemment sollicité depuis le début de la crise².

Le traité relatif au MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Le MES a pour directeur général Klaus Regling, parallèlement directeur général du FESF³. Il faut d'ailleurs souligner que ce dernier **poursuivra les programmes actuellement en cours** (Grèce, Irlande et Portugal), qu'il pourra jusqu'au 30 juin 2013 **engager de nouveaux programmes** (compris sous le plafond des 500 milliards d'euros du MES) et qu'il **continuera d'exister jusqu'à ce que la dernière obligation émise lui ait été remboursée**.

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

¹ A l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, une présentation approfondie du MES a été réalisée cette année par notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale (rapport n° 395, 2011-2012). Vos rapporteurs spéciaux renvoient à ce texte pour des approfondissements sur le mécanisme et ses enjeux.

² L'article 136 du TFUE prévoit qu'« afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire (...), le Conseil adopte (...) des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour (...) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire » ou « élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique (...) ». De manière à contourner l'article 125 du TFUE, l'article 136 du TFUE est donc complété par l'alinéa suivant : « Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». Cette modification doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

³ Il était auparavant directeur général aux affaires économiques et financières de la Commission européenne.

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

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

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

La **clé de contribution de chaque Etat membre au capital souscrit du MES** sera fondée sur la clé de répartition du capital versé de la BCE (soit **20,386 % pour la France**).

Il en résulte les montants du tableau ci-après, sachant que **la France contribuera au capital du MES à hauteur de 142,7 milliards d'euros** – à comparer avec les 159 milliards d'euros de garanties susceptibles d'être accordés au FESF – mais contrairement à ce qui a été le cas pour le FESF, sa contribution ne se limitera pas à des garanties. Outre le fait que la France n'accordera pas à proprement parler de garanties au MES (elle souscrira en effet à du capital callable ou libéré), elle devra verser un capital libéré de **16,3 milliards d'euros sur cinq ans, soit environ 3,3 milliards d'euros par an**. En 2012, la France a décidé de verser immédiatement l'équivalent de deux annuités, soit 6,5 milliards d'euros et le montant des versements futurs devrait être notamment fonction du rythme des émissions réalisées par le MES. Le présent projet de loi de finances prévoit le versement, par le programme 336 « Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité » de la mission « Engagements financiers de l'Etat », d'une annuité d'également 6,5 milliards d'euros en 2013¹. Par ailleurs, l'article 43 du présent projet de loi de finances instaure des clauses d'action collective dans les contrats d'émission de titres d'Etat, conformément à l'article 12 du traité instituant le MES.

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

Les contributions nationales au Mécanisme européen de stabilité (MES)

(en milliards d'euros)

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

(1) Calculs de la commission des finances.

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

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

Vos rapporteurs spéciaux relèvent la **conditionnalité de l'aide du MES à la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**. Sans se prononcer sur le fond à propos de ce dernier, ils renvoient au rapport que la commission des finances a adopté le 9 octobre 2012 sur le sujet¹.

¹ Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de notre collègue François Marc, rapporteur général (n° 22, 2012-2013).

Votre rapporteur spécial Marc Massion se félicite des avancées enregistrées ces derniers mois grâce à l'action volontariste du Président de la République et du Gouvernement. Il souligne en particulier les progrès enregistrés en matière d'union bancaire.

Votre rapporteur spécial Jean Arthuis rejoint son collègue sur ce dernier point mais il estime, pour sa part, que les solutions retenues jusqu'aujourd'hui pour répondre aux enjeux de la crise de la zone euro ne sont pas totalement satisfaites. Il s'interroge ainsi sur les effets qui peuvent être attendus du Pacte pour la croissance et l'emploi annoncé par le Conseil européen le 29 juin 2012, et qui comprend, outre des réformes structurelles qui feront sentir leur effet à long terme, un plan de 120 milliards d'euros (soit environ 1 point du PIB de l'Union européenne), destiné à soutenir la croissance à court terme. Pour votre rapporteur spécial, il ne s'agit pas, en effet, de mesures nouvelles mais de l'habillage de dispositions déjà adoptées, à l'image des 55 milliards d'euros devant être réorientés des fonds structurels vers des mesures en faveur de la croissance¹.

**Les « mesures de croissance à effet rapide » annoncées le 29 juin 2012
(mesures faisant partie du « Pacte pour la croissance et l'emploi »)**

(en milliards d'euros)

	Montant	Entrée en vigueur	Période de décaissement prévue
Augmentation de la capacité de prêt de la BEI	60*	« Le Conseil des gouverneurs de la BEI devrait prendre une décision dans ce sens de manière à ce qu'elle entre en vigueur au plus tard le 31 décembre 2012 ».	2013-2015
Obligations de projet (transports, énergie, haut débit)	4,5	Lancement immédiat	Variable selon les projets (mais d'ici le 31 décembre 2013 pour la phase pilote)
Fonds structurels	55	« au cours de la période actuelle »	D'ici le 31 décembre 2013
Total	≈ 120		

* Pour une augmentation du capital de 10 milliards d'euros.

Source : commission des finances suite au Conseil européen du 29 juin 2012

Vos rapporteurs spéciaux se rejoignent toutefois pour appeler à une poursuite de la réflexion sur la **gouvernance de la zone euro**.

Votre rapporteur spécial Jean Arthuis formule particulièrement le projet de création d'un **ministre de l'économie et des finances** appuyé sur un **véritable Trésor public européen**, ainsi que la mise en place d'une **capacité**

¹ De manière à procéder à l'utilisation de ces crédits, le Gouvernement s'est rapproché des autorités de gestion des fonds structurels afin de vérifier si une partie d'entre eux peuvent faire l'objet d'une reprogrammation afin d'éviter un potentiel dégagement d'office. Ce travail d'inventaire est toujours en cours.

budgétaire de la zone euro. Il a pu approfondir ces questions à l'occasion d'un rapport remis cette année au Premier ministre¹.

A côté du MES et du FESF, 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 dont le plafond global a été porté à 50 milliards d'euros en 2009².

Par emprunt de la Commission sur le marché des capitaux au nom de l'Union, ce mécanisme prévoit, aux conditions de l'emprunt, l'octroi de prêts aux Etats, 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.

C. LE SYSTÈME DES « RESSOURCES PROPRES »

1. Les principes du système

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 affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**.

¹ « Avenir de la zone Euro : l'intégration politique ou le chaos », rapport de Jean Arthuis remis au Premier ministre, alors François Fillon, le 6 mars 2012.

² Le règlement (CEE) n° 397/75 du Conseil du 17 février 1975 a créé un nouvel instrument, appelé mécanisme des emprunts communautaires pour aider certains pays de la Communauté à surmonter des déséquilibres ingérables de la balance courante causés par le premier choc pétrolier. En 1988, par le règlement (CEE) n° 1969/88, ce dispositif a pris le nom de mécanisme de soutien en cas de difficultés ou de menaces de difficultés dans la balance des paiements d'un Etat membre. Il faut souligner que les Etats membres qui ont adopté l'euro ne peuvent prétendre à ce dispositif. Ce règlement de 1988 a été maintenu mais modifié, notamment par le règlement (CE) n° 332/2002, pour répondre aux besoins potentiels des autres pays de l'UE jusqu'à ce qu'ils adoptent l'euro à leur tour. Le plafond de 12 milliards d'euros alors fixé a été ensuite porté à 25 milliards d'euros en 2008, puis à 50 milliards d'euros en 2009. En 2011, trois Etats ont bénéficié du mécanisme : la Hongrie (pour 6,5 milliards d'euros), la Roumanie (5 milliards d'euros) et, enfin, la Lettonie (3,1 milliards d'euros), soit un total de 14,6 milliards d'euros.

On rappelle que les ressources du budget communautaire se composent essentiellement¹ :

1) des trois **ressources propres traditionnelles** (RPT) : 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.

2. 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, sont exclues du total des dépenses réparties aux

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, des amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

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 résidents sur le territoire. Son calcul repose sur la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

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 notre ancien collègue Denis Badré, alors rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

fins de calcul de la correction¹. Cet amendement met fin à un paradoxe 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**. Bénéficient ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)². 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.

3. 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 2009³. Cette tendance s'est confirmée en 2011 et 2012.

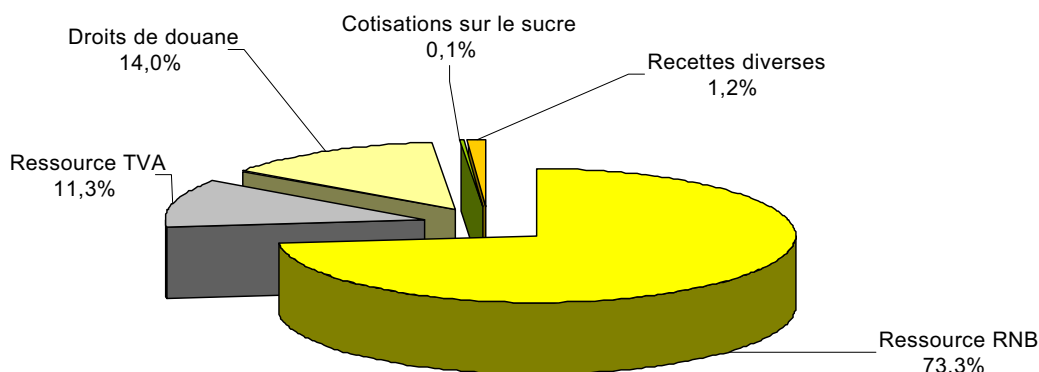
Pour 2013, **la ressource RNB est stabilisée autour de 73 % des recettes de l'UE**, la part de la ressource TVA atteint 11,3 % et les droits de douane 14 %.

¹ Cette révision, applicable sans limitation de durée, devrait toutefois ne pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013. L'effort britannique sur cette période est en effet progressif (« phasing-in ») : à partir de 2009, 20 % des dépenses relatives à l'élargissement seront exclues du calcul du chèque, puis 70 % en 2010 et 100 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée entre 2007 et 2013.

² 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.

³ 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 %).

Les recettes de l'Union européenne en 2013 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

II. LA NÉGOCIATION SUR LE BUDGET 2013 DE L'UNION EUROPÉENNE

Le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéissait traditionnellement à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adoptait un projet de budget généralement plus « **restrictif** » visant à renforcer la discipline budgétaire et à tirer les conséquences de la fréquente sous-exécution des crédits.

Le **Parlement européen**, jugeant traditionnellement que les politiques communautaires n'ont pas les moyens de leurs objectifs, **augmentait sensiblement les montants votés par le Conseil ainsi que ceux prévus par la Commission.**

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

La négociation budgétaire pour 2013 n'obéit pas exactement au même schéma, ainsi que cela avait également été constaté dans les procédures 2011 et 2012. Outre la 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.

Il en a résulté le vote, en séance plénière du Parlement européen le 23 octobre 2012, d'un projet de budget quasiment identique à la proposition initiale de la Commission. Il en avait d'ailleurs été ainsi les deux années précédentes. Une telle approche ne suffira pas à empêcher les **difficultés incontournables de la négociation entre les deux branches de l'autorité budgétaire** lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne. Cette phase devrait normalement aboutir au milieu du mois de novembre 2012.

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

1. L'avant-projet de budget de la Commission

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

En **crédits d'engagement, 150,9 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) 2013 de la Commission, rendu public le 25 avril 2012, soit une **augmentation de 2 %** par rapport au budget 2012. Il s'agit pour l'essentiel d'augmenter les montants de la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 5 %) et de la rubrique 1b, consacrée à la politique de cohésion (+ 3 %), les autres rubriques étant stables.

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

Les **crédits de paiement** (CP) inscrits à l'APB 2013 affichent pour leur part une **hausse de 6,8 %** par rapport au budget 2012 et s'élèvent à **137,9 milliards d'euros**. Ils visent à encourager les priorités indiquées précédemment à savoir la compétitivité (+ 18 %) et les fonds structurels (+ 12 %).

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

Adopté par le Conseil à la majorité qualifiée en juillet 2012, le projet de budget proposé par la présidence polonaise se veut **plus « réaliste »**.

Pour la **troisième année consécutive**¹ et contrairement aux années précédentes, où la position du Conseil était adoptée à l'unanimité, le projet de budget pour 2013 a été à nouveau marqué par une **difficulté à concilier les positions divergentes au sein du Conseil**. Deux déclarations unilatérales, révélatrices à cet égard, ont été adoptées :

- l'une signée par la France, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni soulignant que *« la modération budgétaire conserve toute son importance au niveau de l'UE au moment où les États membres fournissent des efforts soutenus pour assainir leurs finances publiques et tendre vers la croissance. À cet égard, une*

¹ Lors de l'examen du budget pour 2011, les divergences entre États membres s'étaient traduites par un fragile soutien au compromis de la présidence belge : sept États (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 États 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 États 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 États qui se sont opposés au compromis.

En décembre 2010, dans la fameuse « lettre des cinq », l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande avaient demandé une augmentation du budget communautaire ne dépassant pas l'inflation dans le cadre financier pluriannuel.

Pour le budget 2012, comme l'avait 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 États membres ont défendu 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 États membres. À 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 ralliés au compromis de la présidence par pragmatisme, six États 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 rubriques.

augmentation du budget de 2,79 % est supérieure à ce que nous aurions souhaité. Par conséquent, aucune augmentation supplémentaire des dépenses de l'UE ne devrait être décidée d'ici la fin de l'année» ;

- l'autre signée par l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie affirmant que *« le niveau des paiements convenu dans la position du Conseil sur le projet de budget 2013 constitue un minimum (notamment en ce qui concerne la sous-rubrique 1b), qui devrait être considéré comme un point de départ pour les négociations prévues en automne avec le Parlement européen ».*

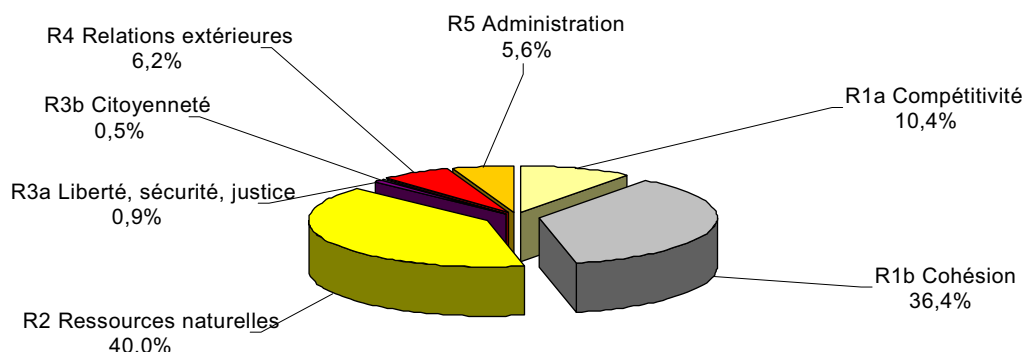
Au terme d'un **compromis fragile**, le projet de budget 2013 adopté par le Conseil procède à des coupes sensibles, réalisées en crédits d'engagement comme en CP.

La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **149,8 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits **inférieur de 1,2 milliard d'euros** à l'avant-projet de budget de la Commission et une augmentation de **1,3 % par rapport à 2011**.

En CP, les coupes atteignent **5,2 milliards d'euros**, ce qui réduit le montant du projet de budget à **132,7 milliards d'euros**, soit une augmentation de **2,8 % 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 » (- 9,7 %), les autres rubriques étant en légère hausse autour de 1 % (sauf les dépenses de compétitivité qui augmentent de 2 %). A l'inverse, la rubrique 1b « Cohésion » continuerait encore de progresser de 8,1 % par rapport à 2012, 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. 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 2013 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que le Commissaire au Budget, Janusz Lewandowski, a fait cette déclaration suite à l'adoption de la position du Conseil : *« je suis stupéfait (...), le Conseil recommande exactement le contraire de ce que les 27 chefs d'état et de gouvernement de l'UE ont déclaré il y a 2 semaines. Le 29 juin, le Conseil européen appelait à des investissements pour renforcer la compétitivité et adoptait le même jour le Pacte pour la croissance et l'emploi dans lequel il est dit que le budget de l'UE doit catalyser la croissance et l'emploi en Europe. Aujourd'hui, le Conseil recommande de couper de 5 milliards la proposition de la Commission pour le budget 2013 dont 3,5 milliards dans la partie du budget dédiée à la croissance économique, à l'emploi et la compétitivité ! Le Conseil recommande de n'augmenter le chapitre du budget consacré à la compétitivité que de 1,5%, moins que le taux d'inflation: c'est ça investir dans la croissance et l'emploi ? ».*

3. La position du Parlement européen

Lors de son examen du projet de budget 2013, **le Parlement européen a voté** en séance plénière, le 23 octobre 2012, **la plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci a, en effet, estimé insuffisant le projet du Conseil et a donc souhaité revenir à des propositions proches de l'APB de la Commission, en particulier au regard des ouvertures de CP.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** seraient portés à **151,15 milliards d'euros**, soit une hausse de 2,2 % par rapport à 2012.

Les CP, quant à eux, s'élèvent désormais à **137,9 milliards d'euros**, ce qui représente une **augmentation notable de 5,2 milliards d'euros par rapport au projet du Conseil et une hausse de 6,8 % si l'on se rapporte au budget pour 2012.**

Le tableau de la page suivante permet de récapituler ces évolutions.

Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2013, du projet adopté par le Conseil et du projet adopté par le Parlement européen

(en millions d'euros)

	Avant-projet de la Commission		Projet adopté par le Conseil		Projet du Parlement*	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1A. Compétitivité	16 032	13 553	15 563	11 655	16 173	13 616
1B. Cohésion	54 499	48 975	54 492	47 375	54 509	48 980
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	60 308	57 965	59 971	57 474	60 274	57 930
3A. Liberté, sécurité et justice	1 392	928	1 377	877	1 399	931
3B. Citoyenneté	689	646	680	637	707	660
4. Actions extérieures	9 467	7 312	9 295	6 277	9 583	7 273
5. Administration	8 544	8 546	8 398	8 399	8 507	8 507
TOTAL	150 932	137 924	149 777	132 695	151 152	137 898

Source : Parlement européen

* Il s'agit des chiffres votés lors de la session plénière du Parlement européen en date du 23 octobre 2012 suite aux propositions de sa commission des budgets. Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen dans la mesure où le comité de conciliation a échoué à définir en novembre 2012 un projet de compromis. Suite à cette absence d'accord, le projet de budget ne sera pas soumis au vote du Parlement européen lors de sa session plénière de novembre et la Commission devra proposer un nouveau projet.

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

B. LES PRINCIPAUX POINTS DE LA NÉGOCIATION LORS DE LA PHASE DE CONCILIATION

Le comité de conciliation qui s'est réuni en novembre 2012 n'a pas réussi à définir un projet consensuel.

En amont des réunions formelles du comité, des réunions techniques devaient permettre de parvenir progressivement à un accord politique, cela n'a pas été le cas. Lors de la procédure pour 2011, il convient d'observer que **le comité de conciliation n'était pas, de la même manière, parvenu à un accord**, ce qui avait **conduit la Commission à préparer et à proposer un nouveau projet de budget**. Il en sera de même pour cette procédure relative au budget 2013. Les questions qui feront l'objet d'arbitrages cette année sont sensiblement identiques à celles des deux années passées.

1. 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 est, à nouveau, le point le plus délicat de la procédure budgétaire**. L'augmentation limitée des crédits dans le projet de budget du Conseil répond en effet principalement à un objectif de **mise en cohérence du budget communautaire avec les efforts supportés par les budgets nationaux**.

Le Parlement européen souhaite, à l'inverse, une **approche plus ambitieuse**, en particulier pour le financement de la stratégie UE 2020 et de l'action extérieure. 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 2013. 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, votre rapporteur spécial, Marc Massion, estime nécessaire de conserver en 2013 une **effectivité du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD)¹**. Il se félicite que l'**enveloppe allouée à la France** au titre du PEAD en 2012, fixée initialement à 70,5 millions d'euros, ait été enrichie de 52 millions d'euros complémentaires en mars 2012, mais il

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.

déplore qu'**au-delà de 2013**, ce soit **l'existence même de ce programme qui se trouve menacée**¹.

2. Une budgétisation au plus juste

A côté d'une limitation de la croissance des crédits par rapport à 2012 eu égard aux stratégies de consolidation budgétaire mises en œuvre par les États membres, la variation des ouvertures de crédits pour 2013, 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 2011 et 2012.

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 européennes². Ils observent également que la proposition de résolution qui a suivi ce rapport³ recommandait l'adoption de principes stricts permettant d'**encadrer la création, le pilotage et le suivi** des agences européennes.

3. Le débat sur les perspectives financières éclipse celui sur les ressources propres

Le Parlement européen continue d'exiger du Conseil **des avancées en matière de réforme des ressources propres**, notamment sur la création de nouvelles sources de financement de l'Union. Mais alors qu'il y a deux ans, la COBU avait précisé que ce point faisait « *partie intégrante de l'accord global sur le budget 2011* » et 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* », l'accord du Conseil sur la réforme des ressources propres ne devrait pas servir de monnaie d'échange lors de la procédure budgétaire 2013 et ce point ne devrait donc pas conditionner l'approbation par le Parlement européen du projet de budget communautaire pour 2013, pas plus qu'il ne l'avait fait l'année dernière.

¹ La Commission Européenne a toutefois suggéré de réserver 2,5 milliards d'euros du futur cadre 2014-2020 pour le PEAD, soit 357 millions d'euros par an. Pour mémoire, le programme représentait 500 millions d'euros par an avant 2012.

² 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).

³ Proposition de résolution n° 23 (2009-2010).

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.**

Le Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012 devait, à cet égard, être décisif. Son objectif était justement de **parvenir à un accord politique** entre les chefs d'Etat et de gouvernement. **Son échec témoigne d'un certain état de blocage des négociations.**

III. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020

A. LES PREMIERS TRAVAUX DE LA CLAUSE DE RÉEXAMEN À MI-PARCOURS DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013

1. 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.

2. 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.

3. La contribution française au débat

Dans sa contribution à la consultation publique « Réformer le budget, Changer l'Europe » organisée par la Commission, le Gouvernement français 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.

B. LES ENJEUX RÉCENTS DE LA FUTURE PROGRAMMATION 2014-2020

1. 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 :

- 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 ;

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 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).

- 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...).

2. 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.

a) 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 ;

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.

- « *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.

b) 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, avant l'actualisation du 6 juillet 2012. Un périmètre élargi conduirait à tenir compte de dépenses que la Commission européenne avait initialement 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 2013

c) 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 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 deux derniers points ont d'ailleurs été refusés par le Conseil et la présidence chypriote.

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. La Commission est toutefois **revenue sur certaines de ces débudgétisations** (telles que GMES et ITER) à l'occasion d'une actualisation de sa communication, communiquée le 6 juillet 2012.

**L'actualisation de la programmation 2014-2020
proposée par la Commission le 6 juillet 2012**

La Commission a publié le 6 juillet 2012 une actualisation de sa proposition pour tenir compte, essentiellement, de l'adhésion à venir de la Croatie à l'Union européenne à compter de la mi-2013 et de l'impact de la révision des hypothèses de croissance sur les dotations liées aux fonds structurels. En effet, de nouvelles données concernant les PIB régionaux (2007-2009) et les RNB nationaux (2008-2010) ont été publiées, lesquelles modifient les conditions d'éligibilités régionales et nationales au titre de la politique de cohésion de l'Union et donnent lieu à un nouveau calcul des dotations régionales et nationales. En outre, les prévisions et projections macroéconomiques les plus récentes doivent, selon la Commission, être prises en compte dans le calcul du montant maximum des dotations nationales des États membres dont les enveloppes cohésion font l'objet d'un écrêtement.

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

En crédits d'engagement, l'ajustement de + 9,3 milliards d'euros est double :

- il majore les dotations de la plupart des programmes afin de tenir compte de l'adhésion d'un 28^{ème} État à l'UE. Le plafond des perspectives financières est ainsi majoré de 15,5 milliards d'euros dont près de 10 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion et de 4 milliards d'euros au titre de la politique agricole commune. Les crédits administratifs sont également majorés (+ 600 millions d'euros) afin de faire face, selon la Commission, aux besoins supplémentaires en ressources humaines, principalement pour les activités linguistiques et juridiques et les tâches de gestion des programmes ;

- il minore en revanche les crédits de la politique de cohésion de 6,2 milliards d'euros pour tenir compte de la mise à jour des hypothèses macroéconomiques régionales et nationales. Ainsi, par rapport à la proposition initiale de la Commission, 16 des 271 régions européennes devraient changer de catégorie : deux progressent des « régions en transition » vers les régions plus développées alors que quatorze régressent, soit des régions les plus développées vers les « régions en transition », soit des « régions en transition » vers les régions les moins développées. Concernant les États, la Grèce, qui devait sortir du fonds de cohésion en fonction des données précédentes (2006-2008) redeviendrait bénéficiaire du fonds. Les dotations de l'ensemble des États membres faisant l'objet d'un écrêtement sont également minorées du fait de la baisse du RNB.

En crédits de paiement, en revanche, le plafond du cadre financier pluriannuel est fortement revu à la hausse, de + 17,3 milliards d'euros :

- l'adhésion de la Croatie et les crédits d'engagement supplémentaires demandés entraînent automatiquement des besoins supplémentaires en crédits de paiement : + 11,4 milliards d'euros ;

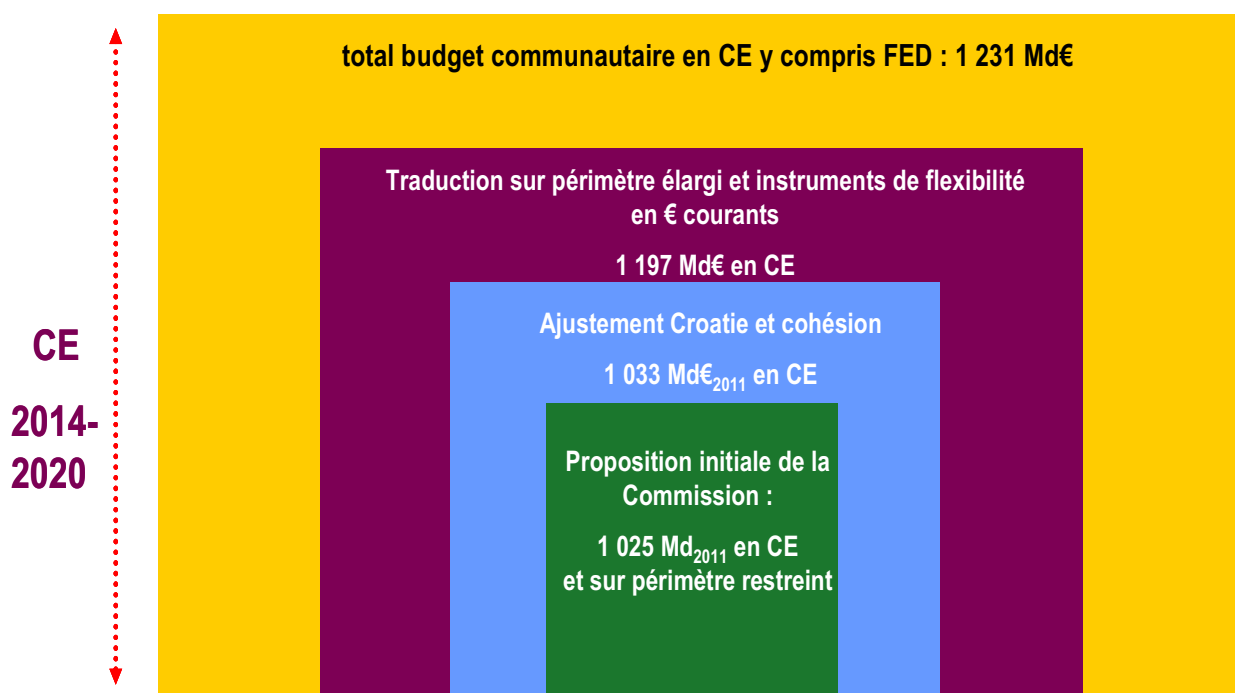
- en revanche, la diminution des crédits d'engagement de la politique de cohésion n'a pas pour autant pour effet de faire diminuer le volume total des paiements hors Croatie, qui augmentent de 6 milliards d'euros. En effet, si la baisse des CE de la rubrique 1b se traduit par une baisse des CP de l'ordre de 5,5 milliards d'euros, elle est plus que compensée par une hausse de l'estimation du niveau de restes à liquider (RAL) début 2014 ainsi que du rythme de décaissement des RAL¹ (+ 11,5 milliards d'euros).

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

¹ La question des RAL est épineuse dans la mesure où elle induit un pic de paiement autour de 2015. Selon la Commission européenne, les RAL devraient s'élever à la fin de l'exercice 2013 à 207,3 milliards d'euros après dégagement d'office, ceux-ci étant estimés à 33,5 milliards d'euros. Or les paiements sur RAL de la programmation 2007-2013 devraient atteindre 201,5 milliards d'euros sur la prochaine période de programmation, soit 18 % de l'enveloppe globale de paiement 2014-2020. Selon la proposition de la Commission, ces RAL devraient donc représenter 47% du montant total des paiements en 2014, 38% en 2015 et 25% en 2016. Les RAL sont donc une composante fondamentale du pic de paiement attendu même si leur niveau est soumis à plusieurs incertitudes (selon l'hypothèse du projet de budget retenu et selon les hypothèses déterminant l'estimation des dégagements d'office). Cette incertitude quant au niveau de RAL à la fin 2013 pèse sur les négociations du prochain cadre financier pluriannuel. En effet, en fonction de l'importance des RAL, le niveau des engagements et des avances devra être modulé afin que le niveau de paiement au début de la prochaine période de programmation soit soutenable pour les finances publiques des États membres (ce qui n'est pas le cas à ce stade dans la proposition de la Commission).

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 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.

Le caractère artificiel du projet de la Commission



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

Avec le périmètre élargi de financement de l'UE et en euros courants, **le total de dépense serait de 1 197 milliards d'euros** en crédits d'engagement (contre 1 025 milliards d'euros d'après le projet actualisé de la Commission) et 1 151 milliards d'euros en CP (contre 972 milliards d'euros), soit un nouveau cadre pluriannuel 2014-2020 supérieur de plus de 24 % au cadre 2007-2013 (925 milliards d'euro) et de plus de 35 % 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 1 231 milliards d'euros en crédits d'engagement sur la période 2014-2020 si l'on prend en compte le FED et l'ensemble des instruments de flexibilité.

Votre rapporteur spécial Jean Arthuis désapprouve 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 2012 (18,9 milliards d'euros) et l'estimation 2020 (25 milliards d'euros), dont 4,1 milliards d'euros entre 2012 et 2015 (23 milliards d'euros), soit **1,4 milliard d'euros par an en moyenne** sur les seules trois 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 très lourds**.

3. La réforme des ressources propres

a) Un système dénaturé par de multiples rabais

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, l'Italie et le Danemark sont ainsi les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique**. Le principe de la correction britannique a, en pratique, rendu possible pour tout État membre supportant une contribution nette excessive au regard de sa richesse relative de bénéficier d'un avantage similaire. L'abandon des

différentes corrections 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.

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

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

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

La Commission 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 %.

c) Les autres pistes

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

De même, votre rapporteur spécial Marc Massion **déplore l'abandon de la piste d'un impôt sur les sociétés harmonisé** dans l'UE dont le produit ou une partie du produit aurait été affecté au budget communautaire, même si heureusement le projet d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) reste quant à lui d'actualité.

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

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

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

IV. 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 **19,6 milliards d'euros en 2013**.

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 2013

Entre 1982 et 2013, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par cinq, passant de 4,1 à 19,6 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu quatre phases principales :

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

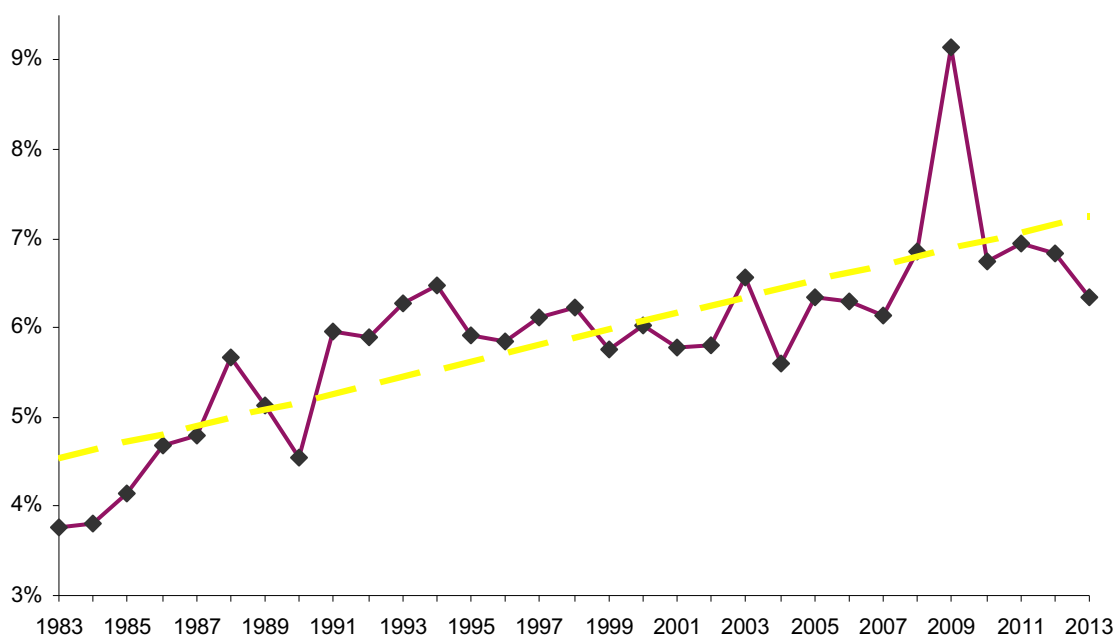
2) de 1994 à 2007, la volonté de maîtrise des dépenses exprimée par les Etats fortement contributeurs nets au budget communautaire a abouti à la **stabilisation** du PSR-UE entre 5,5 % et 6,6 % des recettes fiscales nettes (6,6 % en 2003) ;

3) de 2007 à 2009, on a constaté à nouveau **un mouvement de hausse**, atteignant un **pic exceptionnel en 2009** suite à l'entrée en vigueur de

la DRP (année au cours de laquelle le PSR-UE aura représenté 9 % de nos recettes fiscales nettes) ;

4) depuis 2010, **une stabilisation est constatée à nouveau** et la contribution française devrait ainsi représenter en 2013 19,6 milliards d'euros, soit 7 % des dépenses du budget général et 6,6 % 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 2013

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**.

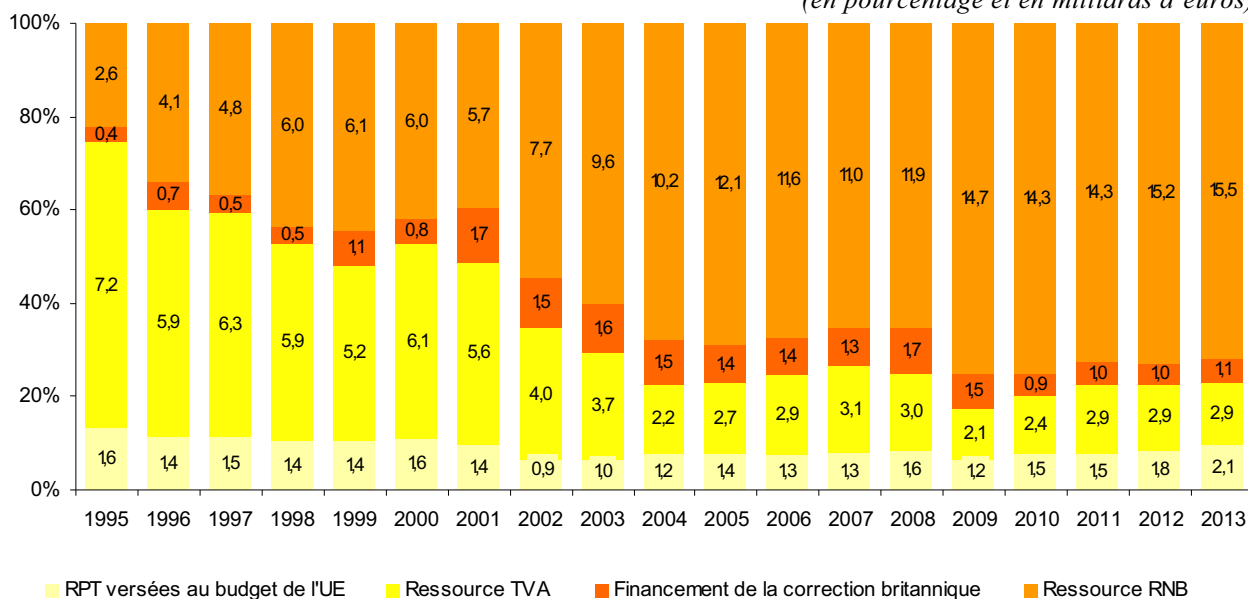
La même évolution est constatée pour la composition du prélèvement sur recettes français. Alors que la ressource TVA constituait la

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 %.

principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2013, avec 15,5 milliards d'euros et 70 % du total, contre 13 % du total pour la ressource TVA.

Composition du PSR-UE depuis 1995

(en pourcentage et en milliards d'euros)



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

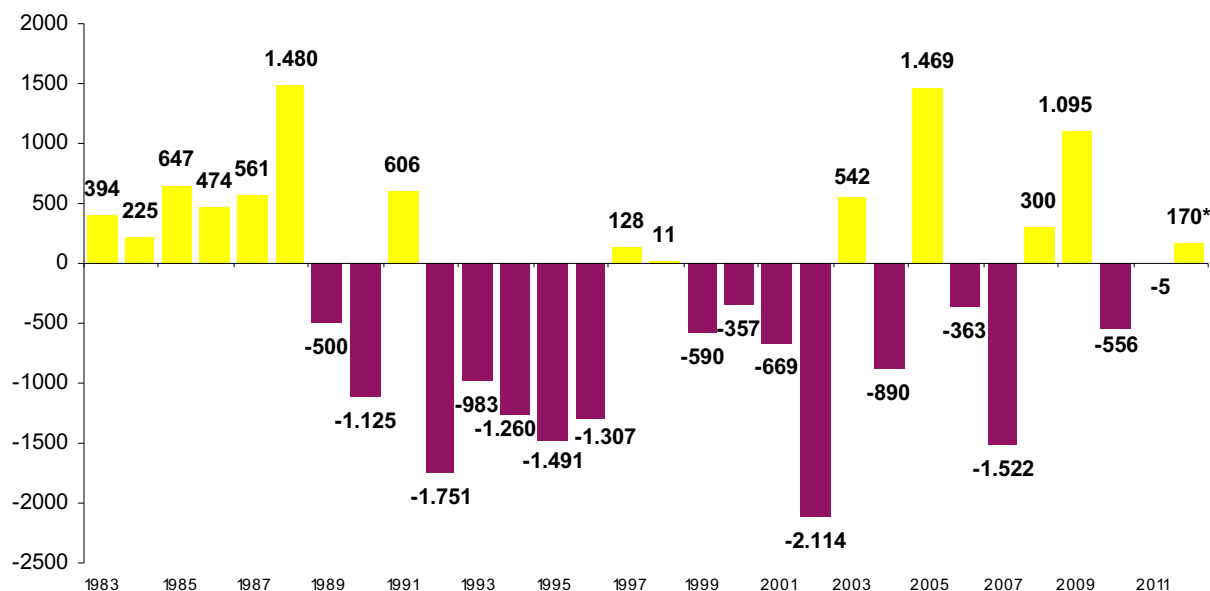
Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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.

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

(en millions d'euros)



* Prévision pour 2012 au 1^{er} septembre 2012

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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)

	2010	2011	2012
Loi de finances initiale	18 153	18 235	18 878
Variation de la ressource PNB	-45	-382	193
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	657	-132	266
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	104	0	0
- du solde de l'exercice précédent	720	96	52
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-29	2	-23
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	111	-54	-8
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-250	-175	246
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	-76	-262	37
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	-48	13	62
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	-578	0	-173
Variation de la ressource TVA	-352	229	-22
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	-131	110	-36
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	-221	119	14
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	0	0	0
Variation de la participation à la correction britannique	-160	143	-8
Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)	-1	-2	1
Versements divers	2	7	7
Total des écarts	-556	-4	170
Exécution	17 599	18 232	19 048

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

Alors qu'en **2007**, le prélèvement avait été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît **sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI)**, à hauteur de **314 millions d'euros**. Cet écart s'expliquait par les caractéristiques du volet recettes du budget communautaire : 1 529 millions d'euros **d'excédent budgétaire** avaient été reportés de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros et 5 976 millions d'euros avaient été rétrocédés 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 était nettement plus importante puisqu'elle était de **plus d'un milliard d'euros**. Le phénomène de « **sur-contribution** » française s'expliquait notamment par l'**augmentation du taux d'appel de la ressource RNB** et par les **révisions d'assiettes auxquelles procède la Commission** chaque année² : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres États membres, la France a vu, en effet, le calcul de sa ressource RNB revu nettement à la hausse ; or cette ressource représentait l'essentiel de la contribution française. Il convient également de noter l'**effet de la décision ressources propres (DRP)** du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1^{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 avait été **inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle aurait dû s'établir à 17,59 milliards d'euros. Les prévisions de la 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 était **inférieure de 5 millions d'euros au montant inscrit en LFI et s'élevait à 18,2 milliards d'euros environ** (ce montant pouvant encore être affiné d'ici la fin de l'année 2012). D'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013, les prévisions de la LFI 2011 avaient 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

¹ Ces évolutions étaient « 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) ainsi que par une révision à la hausse de la contribution française à la correction britannique (+ 222 millions d'euros). Le montant des ressources propres traditionnelles enregistré pour sa part 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.

prévu¹, la hausse des ressources RPT et TVA attendues en 2011 (qui induisait un moindre appel à la ressource RNB) et la baisse de notre part relative RNB, par rapport à la prévision de la LFI 2011, conduisaient à une **baisse de 382 millions d'euros de notre contribution au titre de la ressource RNB**. Cependant, l'assiette TVA française avait été plus élevée que celle ayant fondé la prévision de la LFI 2011, ce qui a eu pour effet d'**augmenter notre contribution de 229 millions d'euros au titre de la ressource TVA**. En outre, la contribution de la France au **financement de la correction britannique** avait été revue à la hausse, à hauteur de **143 millions d'euros**, par rapport à la prévision de la LFI 2011.

En 2012, la prévision d'exécution du PSR-UE devrait être d'après le Gouvernement **supérieure de 170 millions d'euros** au montant inscrit en LFI dans la mesure où elle devrait s'établir à 19 milliards d'euros mais **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'éventualité d'une sous-estimation**. La révision des prévisions de ressources de la Commission en mai 2012 a contribué à augmenter le PSR-UE par rapport à la prévision en LFI 2012. En effet, les prévisions de la LFI 2012 ont été construites sur la base d'estimations de la Commission faites en mai 2011 qui se sont révélées optimistes au moment de leur révision en mai 2012. Selon l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013, cet écart par rapport à la LFI 2012 s'explique essentiellement par :

- une **forte baisse des ressources RPT** attendues en 2012 au niveau de l'Union liée au ralentissement des échanges internationaux. Il en résulte un appel plus important à la ressource RNB, ressource d'équilibre, soit une **hausse de 94 millions d'euros** de notre contribution au titre de la ressource RNB ;

- et une **hausse de la part relative RNB de la France** qui induit également une **majoration de 37 millions d'euros** de notre contribution au titre de la ressource RNB.

Ce montant de 170 millions d'euros pourrait toutefois se révéler bien plus élevé au terme de l'exécution 2012, puisque selon les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux par Hervé Jouanjean, directeur général de la direction générale du Budget de la Commission européenne, un budget rectificatif de fin d'exercice pourrait conduire à **demande l'ouverture d'environ 9 milliards d'euros de CP supplémentaires**. Cette ouverture de crédits doit en effet permettre de répondre partiellement au problème d'une absence de couverture de 13,4 milliards d'euros de CP sur l'exercice. Il pourrait donc *in fine* s'agir pour la France d'un **écart en exécution de 1,5 milliard d'euros du PSR-UE par rapport à la prévision en LFI pour 2012**, compte-tenu de sa part de 16,7 % dans les recettes de l'Union.

¹ 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).

2. Le prélèvement sur recettes est évalué à 19,6 milliards d'euros en 2013

a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010

Suite aux **recommandations de la Cour des Comptes**¹, la loi de finances pour 2010 a prévu une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes**. Elle consiste à **exclure les ressources propres traditionnelles (RPT)**² de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de tiers. Vos rapporteurs spéciaux conviennent que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement.

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

Le changement de périmètre du prélèvement sur recettes intervenu en 2010

(en millions d'euros)

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

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

Pour mémoire, en 2012 et 2013, le niveau estimé de ces RPT devrait s'élever respectivement à 2,4 et 2,7 milliards d'euros.

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.

b) Les déterminants de la prévision 2013

L'article 44 du projet de loi de finances pour 2013 évalue le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de l'Union européenne à **19,6 milliards d'euros en 2013, soit un PSR-UE 2013 en nette augmentation par rapport à celui voté pour 2012 (hausse de 720 millions d'euros, soit 3,81 %)**.

Pour la troisième année consécutive et à la différence des années antérieures, la **prévision 2013 ne repose pas sur les hypothèses de la Commission européenne** issues de son avant-projet de budget, mais sur le besoin de financement issu du **projet du Conseil**, tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes¹.

En dépenses, le calcul a ainsi été **établi en fonction d'un besoin de financement de 132,7 milliards d'euros de CP**².

Décomposition de la contribution française en 2013

Ressource	Montant en milliards d'euros
Ressource TVA	4,049
<i>Dont correction britannique</i>	<i>1,100</i>
Ressource RNB	15,549
Total	19,598

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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.

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

² Pour mémoire, le projet de budget communautaire pour 2012 reposait sur une estimation de 129,1 milliards d'euros de CP.

Le calcul de la « correction britannique »

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

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 principalement sur le **rapport financier de la Commission pour 2010**, ce rapport étant rendu public à la toute fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée¹.

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

¹ L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013 n'utilise ainsi que le rapport financier de la Commission pour 2010 en raison de la publication récente du rapport sur l'exercice 2011.

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, la part de sa contribution représentait ainsi **16,4 % du total** des recettes de l'UE (19,7 % pour l'Allemagne), et **ce taux devrait connaître une légère hausse en 2012 pour s'établir à 16,7 %** (20 % pour l'Allemagne).

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

¹ 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	2005 exécuté	2006 exécuté	2007 exécuté	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	2011 modifié	2012 modifié
Allemagne	20,0	20,0	19,0	19,2	20,4	20	19,8	20,0
Autriche	2,1	2,2	2,0	2,0	2,2	2,2	2,1	2,2
Belgique	4,0	4,1	4,1	4,3	4,1	4,0	4,0	4,1
Bulgarie			0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Chypre	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Danemark	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1
Espagne	9,4	9,6	9,2	9,3	9,7	8,5	9,0	8,5
Estonie	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Finlande	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	1,5	1,6
France	16,7	16,3	15,9	16,8	17,4	16,4	16,4	16,7
Grèce	1,8	1,8	2,8	2,2	2,1	1,9	1,8	1,6
Hongrie	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
Irlande	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1
Italie	13,4	13,2	13,1	14,1	13,3	12,9	12,9	12,8
Lettonie	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Lituanie	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
Luxembourg	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Malte	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,9	6,0	4,8	5,0	5,0	4,7	4,8	4,8
Pologne	2,3	2,4	2,6	3,2	2,7	3,1	3,1	2,9
Portugal	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3
Rép. tchèque	1,0	1,0	1,1	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
Roumanie			1,0	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1
Royaume-Uni	12,1	12,1	12,7	9,2	8,7	12,3	12,1	12,1
Slovaquie	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3	0,3
Slovénie	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,6	0,6
Suède	2,6	2,6	2,3	2,6	2,4	2,7	2,7	2,8

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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 34 millions d'euros en 2011 et 99 millions d'euros en 2010 (contre 66 millions d'euros en 2009) et, en moyenne sur dix ans, moins de 100 millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

- les corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007, 12,5 millions d'euros en 2008, 4 millions d'euros en 2009 et 2010, et enfin 8 millions d'euros en 2011 (dont 6 millions d'euros au titre du FEDER et 2 millions d'euros au titre du FSE), 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 et 2011 ;

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

c) La France, 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 : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

Dépenses communautaires en France en 2010

(en millions d'euros)

1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 315	2. Conservation et gestion des ressources naturelles	9 855
7 ^{ème} PCRD	762	Dépenses relatives au marché et aides directes	8 964
Démantèlement	1	Marché de la pêche	2
RTE	79	Santé des animaux	64
Galileo	216	Développement rural	871
Marco Polo	5	Fonds européen pour la pêche	3
Education et formation tout au long de la vie	123	Gouvernance dans le domaine de la pêche	5
Programme-cadre innovation et compétitivité	13	Life +	11
Agenda pour la politique sociale	11	3a. Liberté, sécurité, justice	46
Douane 2013 et Fiscalis 2013	1	Solidarité et gestion des flux migratoires	26
Démantèlement nucléaire	0	Sécurité et protection des libertés	2
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	0	Droits fondamentaux et justice	3
Plan de relance économique	50	Autres actions et programmes	14
Agences décentralisées	24	3b. Citoyenneté	78
Autres actions et programmes	30	Santé publique et protection des consommateurs	7
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	1 474	Culture 2007-2013	5
Fonds structurels	1 474	Jeunesse en action	14
<i>Dont Objectif convergence</i>	<i>217</i>	MEDIA 2007	22
<i>Compétitivité régionale et emploi</i>	<i>1 167</i>	L'Europe pour les citoyens	4
<i>Coopération territoriale européenne</i>	<i>85</i>	Instrument financier pour la protection civile	0
<i>Assistance technique</i>	<i>5</i>	Actions de communication	24
Fonds de cohésion	0	Fonds de solidarité de l'UE	0
TOTAL	12 768		
<i>En % du total UE</i>	<i>12,3%</i>		
Dépenses administratives	337		
TOTAL, dont dépenses administratives	13 105		
<i>En % du total UE</i>	<i>11,8%</i>		

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

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 puisqu'elle représentait 19 % en 2009).

La même année, la France n'était que le 20^{ème} bénéficiaire des dépenses de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte les retours par habitant (202 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (3 065 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'était, en 2010, que le 8^{ème} bénéficiaire de la PAC par habitant (152 euros par habitant, et elle était encore 5^{ème} bénéficiaire un an plus tôt), loin derrière l'Irlande, premier bénéficiaire (382 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.

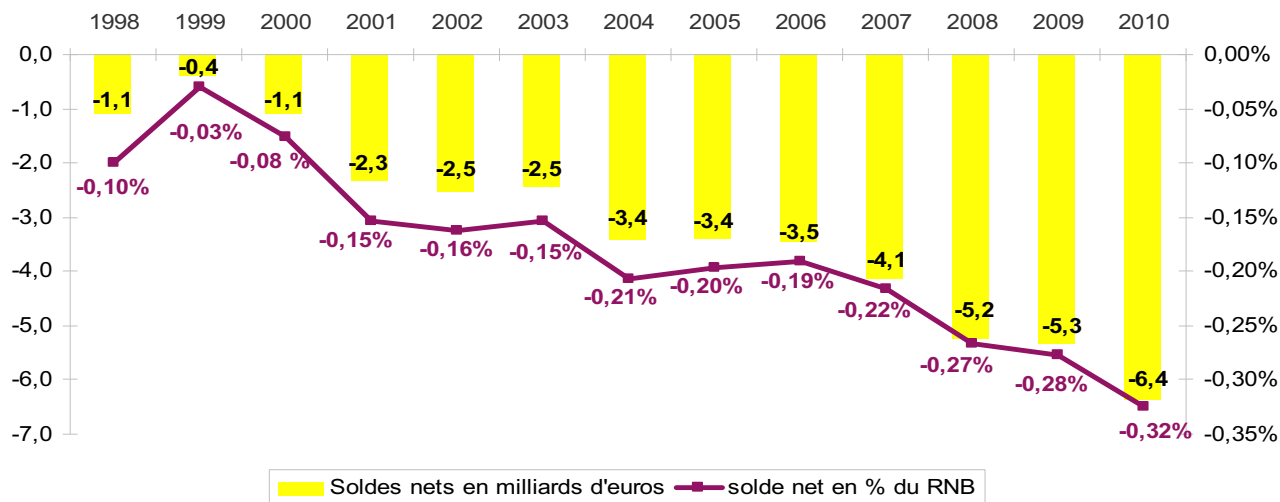
a) Calcul et limites de la notion de solde net

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 seize en dix ans**.

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

Bien qu'au premier rang des bénéficiaires des dépenses communautaires, **la France ne parvient plus à contenir le niveau de son solde net**, sous l'effet conjugué **de l'élargissement, de l'encadrement croissant des dépenses agricoles** et du **système en vigueur des ressources propres**.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2013

Malgré ces évolutions notables, 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.

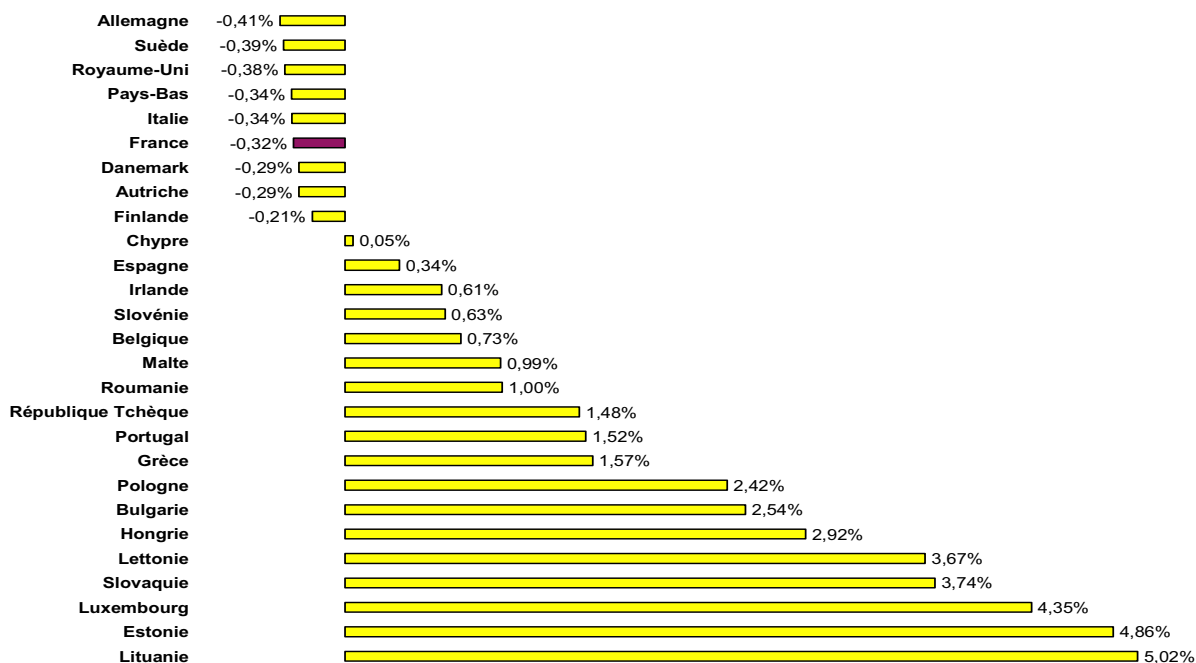
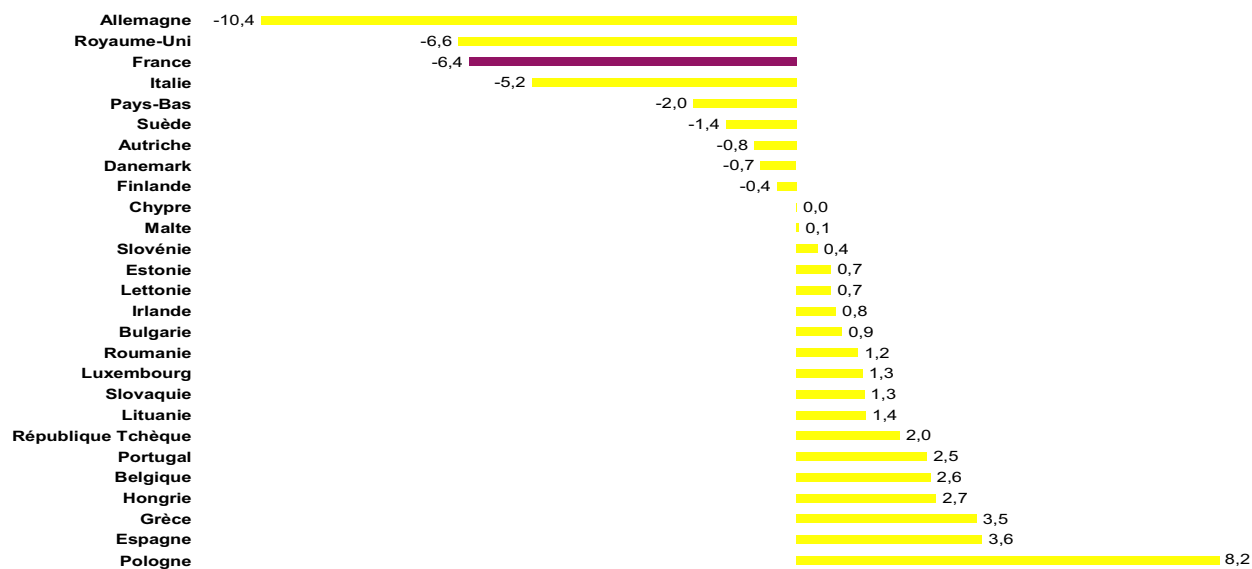
En 2010, la France était le **troisième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **sixième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**¹. Elle était respectivement **deuxième** et **septième** en 2009.

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 2010 (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 2013

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

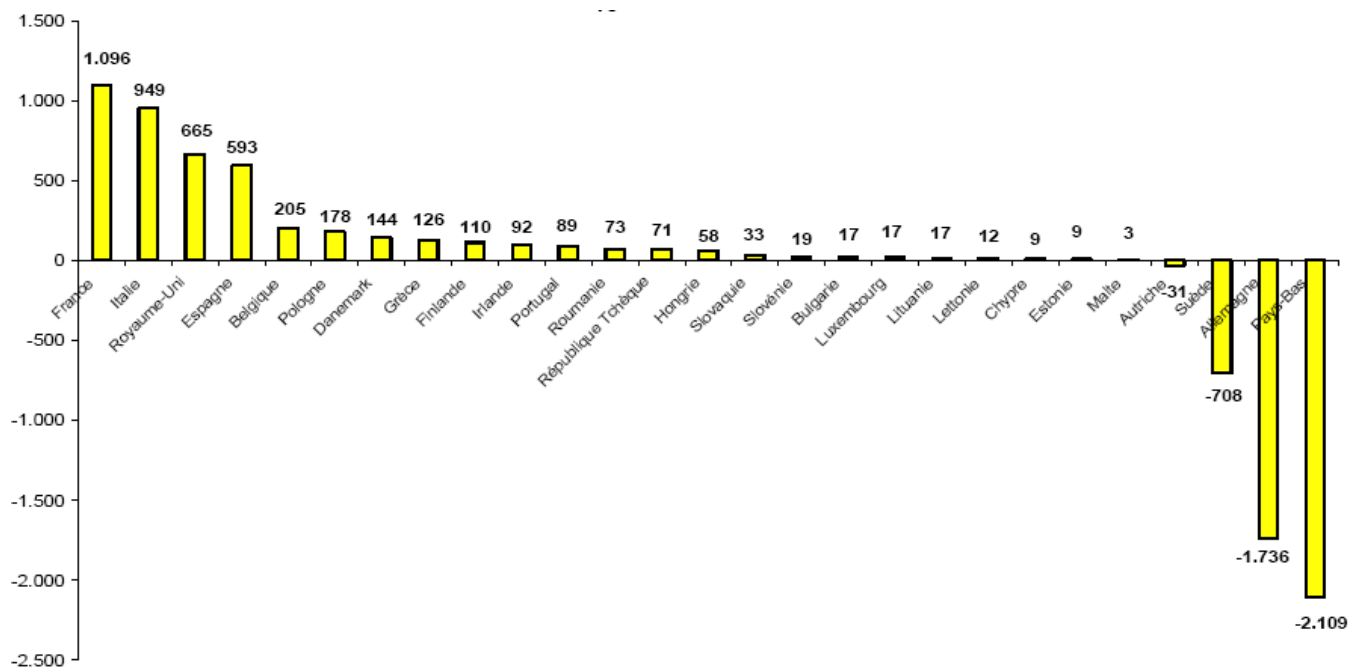
L'entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009 de la décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007 a conduit à procéder aux **ajustements de contribution des États membres**, en raison de l'effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2008 des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision. Consécutivement, **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 RNB¹** ; et, enfin, du **nouveau taux d'appel de la ressource TVA** qui a conduit à revoir à la hausse les contributions des États membres au titre de la ressource RNB.

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

Ajustements payés par les États 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 2013

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

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 mardi 6 novembre 2012, sous la présidence de Mme Frédérique Espagnac, 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 44).

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – C'est avec un grand plaisir que je rapporte devant vous, avec Jean Arthuis, et pour la seconde année, la contribution française au budget communautaire dans le projet de loi de finances pour 2013, contribution qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Vos rapporteurs spéciaux ont en commun certaines analyses qui figurent dans le rapport, mais les appréciations spécifiques de l'un ou de l'autre sont explicitement mentionnées, j'en veux pour exemple le Pacte pour la croissance et l'emploi.

L'article 44 du projet de loi de finances pour 2013 évalue ainsi ce prélèvement, voté chaque année en loi de finances, à 19,6 milliards d'euros, soit une augmentation assez marquée par rapport à celui voté pour 2012, avec une hausse de 720 millions d'euros, soit 3,8 %. Je voudrais commencer cette présentation en évoquant la négociation budgétaire communautaire pour l'année 2013, qui est toujours en cours et, hasard du calendrier, je note qu'un comité de conciliation se tiendra à la fin de cette semaine, ce vendredi 9 novembre.

L'avant-projet de budget a été présenté par la Commission européenne le 25 avril 2012. Cette dernière a proposé une augmentation de 2 % des crédits d'engagement par rapport à 2012, soit 150,9 milliards d'euros. Les majorations concernent surtout la rubrique 1a « Compétitivité » (+ 5 %). Les crédits de paiement (CP) affichent quant à eux une hausse de 6,8 % pour atteindre 137,9 milliards d'euros.

Le projet de budget adopté par le Conseil en juillet 2012 se veut plus rigoureux, ce qui prend tout son sens dans le contexte des efforts exigés en matière d'assainissement des finances publiques nationales et de stratégies de retour à l'équilibre budgétaire. Ainsi, des coupes importantes sont réalisées en crédits d'engagement, 1,2 milliard d'euros, ce qui conduirait tout de même à une augmentation de 2,8 % par rapport à 2012, et, surtout, en crédits de paiement, 5,2 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2013 à 2,8 % également. Ces coupes ont principalement pour origine la préoccupation exprimée par de nombreux Etats membres, dont la France, d'une discipline budgétaire renforcée. Le Conseil de juillet dernier a en effet été l'occasion pour huit Etats membres dont la France de rendre publique une déclaration demandant l'absence toute hausse supplémentaire dans le budget 2013.

Enfin, je souligne que le Parlement européen a voté en séance plénière, le 23 octobre 2012, un budget assez éloigné du projet du Conseil

mais très proche des propositions initiales de la Commission. Il propose ainsi, pour 2013, une hausse de 2,2 % des crédits d'engagement et de 6,8 % des crédits de paiement.

Il va sans dire que la proposition d'augmentation des crédits formulée par nos collègues députés européens rendra difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire, lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne et qui devrait aboutir prochainement. Ces difficultés quant au budget 2013 sont aggravées par les négociations qui se poursuivent depuis plus d'un an sur la future programmation 2014-2020. C'est à ce 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. Jean Arthuis parlera de manière plus détaillée de la future programmation mais je tiens à souligner que je déplore, dans ce futur cadre qui couvre la période 2014-2020, l'absence de base juridique pour le programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD). J'observe que pour 2012 et 2013, les crédits de ce dernier sont reconduits mais en diminution.

Avant d'en arriver à ma conclusion, je voudrais formuler quelques remarques sur le montant du prélèvement qui est l'objet de notre débat ainsi que sur l'évolution de notre solde net.

Le projet de loi de finances pour 2013 évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à 19,6 milliards d'euros, soit une hausse de 3,8 % en un an. En vingt ans ce montant a été multiplié par cinq. Au terme de l'exécution 2013, des ouvertures nouvelles en CP seront intervenues, créant des écarts, favorables ou défavorables au demeurant, entre le montant du prélèvement affiché dans le projet de loi de finances (PLF) et la somme effectivement appelée. Ces dernières années, des écarts importants ont été constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement :

- en 2007, le prélèvement inscrit en loi de finances initiale avait ainsi été surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros ;

- en 2008, est apparue au contraire une sous-estimation de 300 millions d'euros ;

- pour 2009, la sous-estimation à nouveau du prélèvement est nettement plus importante : plus d'un milliard d'euros, 20 milliards d'euros en exécution alors que le vote du Parlement portait sur 18,9 milliards ;

- en 2010, le prélèvement a été à l'inverse surestimé de 556 millions d'euros ;

- en 2011, on a assisté à une exécution plus conforme aux prévisions, avec une légère sur-estimation, de l'ordre de 5 millions d'euros ;

- en 2012, la sous-estimation du prélèvement devrait être assez élevée. L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2013 l'estime à 170 millions d'euros mais nous avons appris lors d'un

déplacement récent à Bruxelles, de la part du directeur du budget de la Commission européenne, qu'un budget rectificatif pour 2012 devrait demander l'ouverture de près de 10 milliards d'euros de CP supplémentaires, ce qui pourrait conduire pour la France à un écart en exécution de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision votée en loi de finances pour 2012. L'estimation du prélèvement soumise au vote du Parlement doit être plus précise et plus fiable. J'en viens à quelques remarques sur l'évolution de notre solde net.

La France devrait demeurer en 2013 le deuxième contributeur au budget communautaire derrière l'Allemagne et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, la part de sa contribution représentant 16,7 % du total des ressources de l'UE, part qui semble, enfin, se stabiliser. La France reste premier pays bénéficiaire en recevant 12 % des dépenses de l'UE, mais cette situation qui se dégrade est très fragile puisqu'elle ne résulte que du poids de la Politique agricole commune (PAC). 75 % des crédits européens dépensés en France sont en effet des dépenses agricoles. Si l'on rapporte notre contribution aux dépenses, l'évolution de la situation est préoccupante. Mes chers collègues, notre solde net ne cesse de se dégrader et a été multiplié par 16 en dix ans. Notre solde net dépasse la barre des 6 milliards d'euros par an, faisant de notre pays le vingtième bénéficiaire des dépenses de l'UE en retours par habitant.

En conclusion, et sous réserve de ces différentes observations, je recommande à la commission de proposer l'adoption sans modification de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2013. Notre pays n'a pas besoin d'ajouter à la confusion dans les négociations difficiles qui sont en cours.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – Je remercie Marc Massion de nous avoir fourni ces éléments riches d'enseignements sur la négociation budgétaire communautaire pour l'année 2013, sur le montant du prélèvement qui est l'objet de notre débat aujourd'hui ainsi que sur l'évolution de notre solde net. J'indique que je partage nombre de ses analyses et que dans le rapport qui vous a été distribué, en cas de divergences d'appréciation, la position spécifique de l'un ou de l'autre de nous deux est explicitement mentionnée. Je n'en arriverai pas à la même conclusion que lui, mais je veux tenter de vous en donner les raisons :

D'abord une remarque sur la structure du budget communautaire. Il s'agit pour caricaturer et comme nous l'a indiqué, lors d'un récent déplacement à Bruxelles, le président de la commission des budgets du Parlement européen, Alain Lamassoure, de la même structure d'ensemble depuis trente ans, en recettes comme en dépenses. Et le pire est que l'on compte pour la programmation 2014-2020 continuer cette « partie de poker », avec la PAC, les fonds structurels, les rabais et les corrections, chaque Etat membre défendant ses positions habituelles en fonction de ses intérêts financiers bien compris. Au moment où la dépense publique doit plus que jamais répondre de son efficacité, une telle inertie est contestable et c'est de mon point de vue une folie. Le budget européen est devenu une cagnotte mais

distribuer de l'argent ne suffit pas à faire une politique. Se rend-on bien compte que les subventions versées au titre de la PAC tendent à transformer certains de nos agriculteurs en « rentiers de la terre », au détriment de la cohérence entre les différentes filières de nos productions agricoles ? Se rend-on bien compte que les fonds structurels sont des « activateurs de dépense publique » en raison de leur fonctionnement par cofinancement des Etats membres ? La politique de cohésion a contribué au surendettement de nombreux Etats-membres, dont la Grèce et l'Espagne, ce qui est une démarche absurde. Se rend-on bien compte que le système actuel des ressources propres n'est pas que complexe, il est opaque et injuste, avec le rabais britannique, les rabais sur ce rabais, les corrections sur la ressource propre TVA et, enfin, les chèques forfaitaires annuels ? Ce système perpétue des logiques nationales au détriment de toute démarche d'intégration politique.

S'agissant ensuite de la future programmation 2014-2020, je rappelle qu'elle est encore en débat et que le Conseil européen des 22 et 23 novembre prochains sera, à cet égard, décisif puisqu'il a pour objectif d'aboutir à un accord. J'indique que les propositions de la Commission européenne sont d'après moi inacceptables. Elles étaient, il y a un an, de 972 milliards d'euros de CP sur sept ans. Une actualisation en date du 6 juillet 2012 visant notamment à tenir compte de l'adhésion de la Croatie porte ce montant à 988 milliards d'euros en CP et 1 025 milliards d'euros en crédits d'engagement. Mais ces propositions ne sont pas sincères : par un premier artifice dans sa présentation, la Commission minore les crédits qui seront mobilisés. Sa communication est en effet réalisée en euros constants, alors que seule une présentation en euros courants permettrait d'apprécier l'impact réel des propositions sur les contributions nationales : la réalité de l'augmentation de la dépense qui devra être réévaluée chaque année de l'inflation est masquée. J'ajoute que par un second artifice, la Commission dissimule les tensions que sa programmation exercera sur les finances des Etats membres, en multipliant les débudgétisations qui dégonflent artificiellement son projet : non seulement sont maintenus, hors budget et hors cadre financier, le fonds européen de développement (FED) et les mécanismes de stabilisation financière, mais surtout passeraient hors budget des politiques pourtant communautaires et financées sous plafond dans le cadre actuel. 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 1 191 milliards d'euros en CP et 1 231 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit environ 200 milliards d'euros de plus que le projet initial de la Commission.

Au total, par ces artifices de présentation et ces 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. Contrairement à ce que laisse penser le travail de la Commission, l'Europe ne peut pas se placer en-dehors

des efforts exigés en matière d'assainissement des finances publiques. Elle doit plus que jamais dépenser mieux. Et à 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.

Pour finir de vous convaincre, je souhaite élargir mon propos en parlant de la gouvernance de la zone euro. Dire que le pire est passé, c'est crier victoire un peu trop vite ! Le mécanisme européen de stabilité (MES) n'est pas un dispositif suffisant, il appelle une gouvernance appropriée, qui jusqu'aujourd'hui fait défaut. Je pense comme Marc Massion que l'union bancaire représente un progrès. Mais au moment où la Banque centrale européenne (BCE) se comporte de plus en plus comme une banque fédérale, elle attend son interlocuteur politique.

J'ai remis le 6 mars 2012 un rapport au Premier ministre, intitulé « Avenir de la zone Euro : l'intégration politique ou le chaos », dans lequel j'ai formulé quelques propositions que j'avais eu l'honneur de présenter alors devant vous, mes chers collègues. J'y préconisais notamment la création d'un ministre de l'économie et des finances de la zone euro appuyé sur un véritable Trésor public européen, ainsi que la mise en place d'une capacité budgétaire idoine. Nous ne pouvons plus nous contenter d'habillage de fenêtre ou « window dressing », à l'image du plan de 120 milliards d'euros du Pacte pour la croissance et l'emploi annoncé par le Conseil européen le 29 juin 2012, qui n'apporte rien de nouveau puisqu'il s'agit de dispositions déjà adoptées. L'euro a été jusqu'aujourd'hui un anesthésiant, mais une monnaie ne suffit pas à faire un projet politique. Jusqu'à quand allons-nous continuer à entretenir une illusion d'Europe ? Nous devons sérieusement reprendre en main le projet politique européen.

Pour conclure mon intervention je plaide en faveur du rôle des parlements nationaux. 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 la plupart 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 réflexion en cours sur la réforme du budget communautaire et dans la coordination des finances publiques des Etats membres. Je propose par exemple que nous votions en loi de finances initiale non seulement notre contribution au budget communautaire mais aussi la totalité de nos engagements à l'égard de la zone euro, à l'instar de notre contribution au MES. Et je suggère, enfin, une représentation des parlementaires nationaux de la zone euro, qui serait l'amorce d'une seconde chambre dans l'UE et jouerait

le rôle d'une commission de surveillance exerçant des prérogatives de contrôle.

Il vient un moment où il faut savoir dire non et interpeller les gouvernements, et bien, mes chers collègues, je crois que ce moment est venu et je vous recommande, donc, de voter contre l'article 44 du projet de loi de finances pour 2013. Au moment où l'Europe reçoit le prix Nobel de la Paix, elle devient le maillon faible de la croissance mondiale. Son budget et sa gouvernance doivent lui permettre d'assurer un rôle stratégique dans la guerre économique et d'assurer la protection de tous les Européens. Puis-je rappeler, citant Sénèque, que la crainte de la guerre est encore pire que la guerre elle-même ?

M. Yannick Botrel. – Je relève la constance des analyses de Jean Arthuis qui a repris certaines de ses argumentations étayées et déjà présentées devant nous. Il propose une refondation de l'Union européenne, voire du processus même de construction du projet communautaire, notamment sur le plan monétaire. C'est un sujet sur lequel il y aurait beaucoup à dire. Son analyse de la structure du budget communautaire que je partage en partie m'amène à formuler deux remarques :

- la stabilité de la structure de ce budget pourrait nous inciter à penser que les critiques émises valaient pour les années, voire les décennies précédentes ;

- la PAC est appliquée au niveau des Etats membres et je reprends son expression de « rentiers de la terre ». Nous avons en France privilégié les cultures céréalières et, plus largement, les productions végétales, et ce au détriment des filières animales. Cela relève de notre responsabilité. Il nous appartient de revisiter nos politiques agricoles.

Par ailleurs, je partage l'idée selon laquelle le budget communautaire a pu faciliter l'endettement de certains Etats membres, ce qui est un problème, notamment dans le cas de la Grèce et de l'Espagne. De même, le chèque britannique constitue un héritage historique contestable.

Pour ce qui concerne l'intervention de Marc Massion, je le rejoins sur le PEAD. C'est un point sur lequel nous sommes régulièrement interpellés en tant qu'élus locaux. Le désengagement de l'Europe à ce sujet alors qu'il s'agit d'enjeux financiers modestes est une chose désastreuse, pour les publics concernés comme pour les associations qui assurent l'aide sur le terrain.

M. Jean-Paul Emorine. – Je dois avouer que je suis déchiré entre les recommandations des deux rapporteurs spéciaux. Les critiques du budget communautaire sont toujours possibles, mais dans le contexte de crise que nous traversons, nous avons besoin de plus d'Europe. Si nous n'avions pas l'euro aujourd'hui, des pertes encore plus importantes de pouvoir d'achat seraient constatées. Dans les années 1930, on a tenté de surmonter la crise avec des dévaluations, ce qui a conduit à des pertes de pouvoir d'achat. Ensuite, sur le montant du prélèvement versé par la France, il convient

d'observer qu'il est relativement stable depuis dix ans. Certes, nous sommes contributeurs nets, mais nous bénéficions de retours non négligeables pour notre agriculture, surtout dans certains territoires. Enfin, s'agissant des rabais, je souligne que je me suis toujours opposé au chèque britannique. En son temps, le général de Gaulle avait constamment plaidé pour un maintien du Royaume-Uni hors du projet communautaire. Au total, pour ne pas déplaire aux deux rapporteurs spéciaux, ma position personnelle sera de m'abstenir lors du vote.

M. Éric Bocquet. – Sans esprit polémique, je m'interroge sur les propos de Jean Arthuis. Celui-ci semble estimer que l'Europe ne fournit pas suffisamment d'efforts dans le sens du rétablissement de l'équilibre des finances publiques, je voudrais qu'il confirme ce point. Pourtant, nous avons récemment examiné trois textes qui vont dans ce sens : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques et, enfin, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

Sur votre proposition de création d'une commission de surveillance permettant d'améliorer la gouvernance de la zone euro, le Haut Conseil des finances publiques ne répond-il pas déjà partiellement à votre demande ? Quant au PEAD, il n'est effectivement garanti que jusqu'à l'année prochaine et c'est une question importante à laquelle il faudra apporter une réponse. Cette aide est en effet devenue indispensable.

M. Marc Massion, rapporteur spécial. – A propos du PEAD, j'indique que les négociations sont en cours sur les perspectives financières 2014-2020, il conviendra donc d'interpeller le ministre pour qu'il pèse dans ces négociations afin de ne pas abandonner ce dispositif. La question qui se pose quant à l'article 44 du présent PLF est de savoir si voter contre cet article est un signe pour avancer. Je ne le crois pas. Mieux vaut, comme chaque année, voter la participation de la France au budget communautaire. Imaginez que la France ne vote pas ce prélèvement...

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – En réponse à Yannick Botrel, je confirme que j'exprimais déjà les mêmes analyses précédemment. Il n'y avait, d'ailleurs, dans le rapport que j'ai rendu au Premier ministre, aucune aménité de ma part à l'égard de ceux qui pilotaient la zone euro : on a fait n'importe quoi ! Ainsi, on a admis la Grèce alors qu'elle n'en avait pas la capacité et, ensuite, au lieu de la surveiller comme le lait sur le feu, on l'a laissée tricher, trop contents de lui vendre des équipements et des armes, notamment contre d'hypothétiques attaques de la Turquie. Les agences de notation ne nous ont pas tout de suite sanctionné parce qu'elles ont cru que la zone euro était un espace fédéral. Du jour au lendemain, grâce à leur intégration dans la zone euro, les titres de la dette grecque se sont retrouvés quasiment au même taux que les obligations allemandes. Les spreads n'ont pris corps qu'à la fin de l'année 2009, c'est dire dans quel égarement collectif nous étions. A Jean-Paul Emorine, je précise que je crois à l'euro et à ses

vertus, mais l'adoption d'une monnaie unique doit conduire à une gouvernance appropriée puisqu'il s'agit de partager une partie de notre souveraineté. La solidarité financière s'exerce à 17, pas à 27, il faut en tirer les conséquences en termes de gouvernance. Un exemple, Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, est-il le plus légitime pour animer l'Eurogroupe ? Je ne le crois pas, le matin il nous rappelle nos obligations d'équilibre des finances publiques et l'après-midi il nous « fait les poches » grâce au régime luxembourgeois sur la fiscalité et le secret bancaire. Nous devons mettre un terme à ces incohérences.

Sur la PAC, oui je suis critique. Dans le contexte de la flambée du prix des céréales, on ne change rien au fonctionnement des règles d'allocation des aides, cela montre qu'il y a quelque chose qui ne marche pas bien, alors que nous importons 40 % de notre consommation de viande de volaille. Cela souligne l'étendue du problème.

Pourtant, nous nous apprêtons sans réflexion à reconduire pour 2014-2020 le même système. Chaque Etat membre va mettre un tas d'argent sur la table et ensuite chercher à en récupérer le plus possible. Et la Commission européenne, tel un croupier, va en récupérer une partie pour faire vivre l'administration. Or, moi, j'attends de l'Europe qu'elle offre des régulations plus que des interventions financières. C'est cela que je veux dire. La taxe sur les transactions financières ira dans le bon sens, mais à condition que sa mise en place se fasse au niveau de l'ensemble de la zone euro.

Rejeter l'article 44 du PLF aura peu d'effet puisque c'est une obligation qui découle des traités, mais il faut savoir manifester son désaccord quand il le faut, de manière à changer les choses et à mettre un terme à un certain nombre d'incohérences.

M. François Patriat. – J'ai relevé vos propos sur les incohérences de la gouvernance de l'Europe entre 2002 et 2012. Chacun en cherchera les responsabilités, moi je ne tiens pas à le faire maintenant. Maintenant, nous avons besoin d'instruments de régulation. Je voudrais prendre le cas de l'agriculture et du secteur agroalimentaire : ils ne se portent pas si mal que cela, surtout en comparaison d'autres filières. Ils nous apportent des emplois et des devises. C'est vrai que les prix des céréales flambent en ce moment, mais on assiste à un phénomène de volatilité des cours : les céréaliers ont connu des situations difficiles où les prix en France étaient inférieurs aux cours mondiaux. Il faut donc maintenir les dispositifs existants et le niveau de la PAC. Cette dernière peut toutefois être orientée davantage vers les régions intermédiaires ou en difficulté ainsi que vers le soutien au développement rural. Il ne faut pas utiliser des arguments qui auraient pour conséquence de réduire les crédits de la PAC, ce qui serait gravement préjudiciable à l'activité économique.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial. – Ce dont je rêve, c'est que la PAC permette de mieux réguler, que les aides ne soient pas versées automatiquement, indépendamment même de la conjoncture. Et pour répondre

à François Patriat, je précise que notre balance commerciale dans l'agroalimentaire n'est excédentaire qu'à la faveur de nos exportations de vins et de boissons. C'est un vrai sujet. Nous avons besoin d'un débat européen pour ajuster nos politiques. Ce que je crains, c'est que pour arranger tout le monde, on ne finisse par poursuivre avec le même système sans rien changer, avec une Europe qui ne peut que décevoir nos concitoyens.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Personnes rencontrées lors du déplacement à Bruxelles les 17 et 18 octobre 2012 :

- **M. Alain Lamassoure**, président de la commission des budgets du Parlement européen ;

- **M. l'ambassadeur Philippe Etienne**, représentant de la France auprès de l'Union européenne ;

- **M. Hubert Gambs**, directeur du cabinet de M. Johannes Hahn, commissaire européen en charge de la politique régionale ;

- **M. Hervé Jouanjan**, directeur général de la direction générale du Budget de la Commission européenne ;

- **M. Benoît de la Chapelle-Bizot**, responsable de « l'agence financière » de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

- **M. Jean-Sébastien Lamontagne**, conseiller en charge de la politique régionale et de l'aménagement du territoire à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.