

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME II

Fascicule 2

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. Patrice JOLY

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2018	
I. UNE CONTRIBUTION TOTALE DE 21,9 MILLIARDS D'EUROS AU BUDGET EUROPÉEN, AMENÉE À CROÎTRE SIGNIFICATIVEMENT JUSQU'EN 2020	9
1. <i>Un prélèvement sur recettes supérieur de 3,8 milliards d'euros au montant actualisé pour 2017</i>	9
2. <i>Une progression de près de 4 milliards d'euros entre 2018 et 2020</i>	13
3. <i>La France, deuxième contributeur net au budget européen en 2016</i>	15
II. LA PARTICIPATION FRANÇAISE À LA FACILITÉ POUR LES RÉFUGIÉS EN TURQUIE	18
DEUXIÈME PARTIE	
LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2018	
I. LE CADRE FINANCIER 2014-2020 : UNE RÉVISION A MINIMA	21
1. <i>3,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires d'ici 2020</i>	22
2. <i>Une nouvelle tentative pour accroître la flexibilité du cadre financier</i>	24
II. LE PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2018	27
1. <i>La montée en charge des programmes de la politique de cohésion</i>	29
2. <i>Une volonté de soutenir l'emploi des jeunes et de répondre « aux défis géopolitiques »</i>	33
3. <i>Des dépenses administratives dynamiques</i>	34
III. LE RISQUE DE FORMATION D'UN ARRIÉRÉ DE PAIEMENTS ET L'ACCUMULATION DES ENGAGEMENTS RESTANT À LIQUIDER	36
TROISIÈME PARTIE	
LES DÉFIS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POST-2020	
I. UNE TENSION À LA HAUSSE POUR LES CONTRIBUTEURS NETS SOUS L'EFFET DU BREXIT ET DE L'APPARITION DE NOUVEAUX BESOINS	39
1. <i>Les conséquences budgétaires du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne</i>	39
2. <i>Répondre aux nouvelles priorités sans sacrifier la politique agricole commune et la politique de cohésion</i>	41

II. LE RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE BUDGET EUROPÉEN ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE	43
1. <i>Les conditionnalités d'accès aux fonds de la politique de cohésion</i>	43
2. <i>La création d'un embryon de budget de la zone euro</i>	44
III. LA REFORTE DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES	45
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	57

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Pour l'exercice 2018, la contribution totale de la France au budget de l'Union européenne est estimée à **21,9 milliards d'euros**, dont **20,2 milliards d'euros de prélèvement sur recettes et 1,7 milliard d'euros de droits de douane** versés directement au budget de l'Union. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union (PSRUE) pour 2018 est **supérieur de 1,2 milliard d'euros au montant exécuté en 2016 et de 3,8 milliards d'euros à la prévision actualisée pour 2017**.
2. La programmation pluriannuelle prévoit une **hausse de 35 % du PSRUE entre 2017 et 2020**, avec un ressaut particulièrement important en 2019. Le prélèvement sur recettes s'établirait à **23,3 milliards d'euros en 2019 et 24,1 milliards d'euros en 2020**. Cette prévision tient compte des besoins en crédits de paiement du budget européen mais n'inclut pas le risque budgétaire spécifique lié au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.
3. La forte hausse de la contribution française entre 2018 et 2020 résulte de **l'effet de rattrapage des retards de mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion dans l'ensemble des États membres**. Ces retards ont entraîné une sous-exécution très importante du budget européen en 2015 et surtout en 2016 (taux d'exécution de 92 %). **Mi-2017, moins de 10 % des crédits d'engagement de la politique de cohésion 2014-2020 avaient donné lieu à des paiements**.
4. Le PSRUE inclut également une contribution de **68 millions d'euros à la « facilité pour les réfugiés en Turquie »**, cofinancée par le budget de l'Union et les États membres. À ce jour, la France a versé 228 millions d'euros à ce fonds d'aide aux réfugiés.
5. En 2016, la France est le **deuxième contributeur net** au budget de l'Union avec un **solde net de - 9,2 milliards d'euros** contre - 5,5 milliards d'euros en 2015 (selon la méthode de la Commission européenne). Cette dégradation résulte principalement de la **baisse des dépenses européennes réalisées en France** de 14,5 milliards d'euros en 2015 à **11,3 milliards d'euros en 2016**.
6. La **révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020**, adoptée en juin 2017, a permis de dégager **3,5 milliards d'euros de crédits d'engagement supplémentaires** en faveur de l'emploi des jeunes, de l'investissement et de la réponse à la crise migratoire. Toutefois, ces ajustements demeurent insuffisants pour répondre aux nombreux défis du budget européen.
7. Le **projet de budget européen pour 2018 s'établit à 161 milliards d'euros en crédits d'engagement et 145 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit respectivement + 1,4 % et + 8,1 % par rapport au budget 2017. Les crédits de paiement de la rubrique 1, consacrée aux deux tiers à la politique de cohésion, augmentent de 10 milliards d'euros (+ 18 %).

8. Grâce aux ajustements opérés lors de la révision à mi-parcours, l'apparition d'un arriéré anormal de paiements en fin de cadre financier est peu probable. Toutefois **les engagements restant à liquider ont atteint un pic historique de 238 milliards d'euros fin 2016** (+ 72 % par rapport au niveau de 2007) et devraient s'élever à **290 milliards d'euros fin 2020**, ce qui pèsera lourdement sur le prochain cadre financier.

9. En l'absence de progrès des négociations relatives au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les conséquences budgétaires du Brexit demeurent floues. Toutefois, **le départ de l'un des principaux contributeurs nets au budget de l'Union entraînera une perte nette de l'ordre de 10 milliards d'euros par an** après 2020. Les 27 États membres exigent quant à eux que le Royaume-Uni honore l'ensemble des engagements pris dans les programmations actuelles et précédentes ainsi qu'une part du passif de l'Union, soit un montant total situé entre 60 milliards et 80 milliards d'euros.

10. La Commission européenne devrait présenter en **mai 2018 une proposition de cadre financier pluriannuel pour l'après 2020**. Les premières réflexions font état d'un **risque de réduction des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion**, qui représentent actuellement 70 % du budget de l'Union, ainsi que d'une volonté de renforcer les liens entre le budget européen et la gouvernance économique.

11. Le prochain cadre financier pluriannuel devra également répondre au **défi du Brexit**, qui entraînera une perte nette annuelle estimée à 10 milliards d'euros pour le budget de l'Union, tout en tâchant de **réformer l'actuel système des ressources propres, illisible et déséquilibré**. Or sans volonté politique forte, les propositions du groupe haut niveau présidé par Mario Monti resteront lettre morte.

PREMIÈRE PARTIE LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2018

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) constitue le cœur de la contribution française au budget européen. Il est défini à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ comme « *un montant déterminé de recettes de l'État [...] rétrocedé directement au profit [...] des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires* ». Comme le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, il doit être « *dans [sa] destination et [son] montant* » défini et évalué « *de façon précise et distincte* ».

Il est calculé à partir des variables suivantes :

- les ressources rétrocedées au budget de l'UE, à savoir la **ressource relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, qui correspond à 0,3 % d'une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres, et la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB), dite « **ressource RNB** » ;

- divers éléments dont la contribution à la **correction britannique**, les corrections accordées à d'autres États membres ou encore les éventuels intérêts de retard au titre du versement des droits de douane.

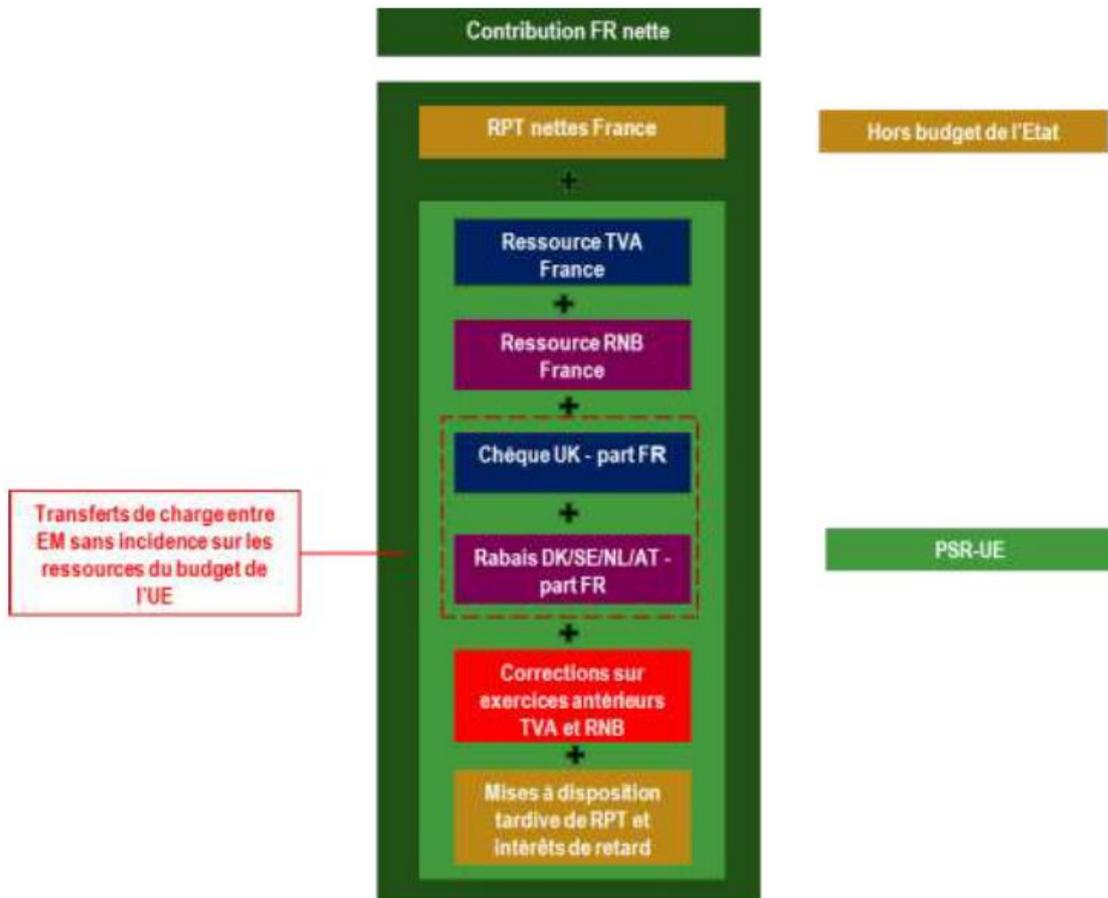
Les **ressources propres traditionnelles** - droits de douane et, jusqu'à la fin de l'année 2017, les cotisations sur le sucre qui représentent au total **1,8 milliard d'euros pour la France en 2016²** - sont quant à elles **versées directement au budget de l'UE**. Depuis 2010, elles ne sont plus intégrées dans le prélèvement sur recettes au profit de l'UE, dans la mesure où il s'agit de ressources collectées par l'État pour le compte de l'Union.

Le périmètre de la contribution totale de la France au budget de l'UE est donc légèrement plus large que celui du prélèvement sur recettes.

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

² La prévision s'établit à 1,8 milliard d'euros en 2017 et à 1,7 milliard d'euros en 2018.

Décomposition de la contribution de la France au budget de l'UE



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »

I. UNE CONTRIBUTION TOTALE DE 21,9 MILLIARDS D'EUROS AU BUDGET EUROPÉEN, AMENÉE À CROÎTRE SIGNIFICATIVEMENT JUSQU'EN 2020

Conformément à l'obligation fixée par la loi organique relative aux lois de finances, **le projet de loi de finances initiale fournit chaque année une évaluation du montant du prélèvement sur recettes reversé par la France au budget européen.** Après trois années de baisse, l'exercice 2018 est marqué par la progression de la contribution française au budget européen.

1. Un prélèvement sur recettes supérieur de 3,8 milliards d'euros au montant actualisé pour 2017

L'article 27 du projet de loi de finances pour 2018 évalue le montant du prélèvement sur recettes reversé au budget de l'Union à **20,2 milliards d'euros, ce qui représente 7 % des dépenses de l'État** (hors charge de la dette et pensions) et le quatrième poste de dépenses du budget après l'enseignement scolaire, la défense et l'enseignement supérieur et la recherche.

Cette prévision se fonde sur les **prévisions de recettes et de dépenses de l'Union européenne**, c'est-à-dire :

- d'une part, sur une hypothèse relative au besoin de financement de l'Union, estimée à partir des crédits de paiement prévus dans le projet de budget européen pour 2018, des éventuels rectificatifs et du solde du budget européen 2017 reporté sur l'exercice 2018¹ ;

- d'autre part, sur les données prévisionnelles relatives aux ressources propres assises sur la TVA et le RNB et au montant de la correction britannique².

¹ Ce solde n'est connu qu'au printemps de l'année n+1.

² Ces données sont fournies par la Commission européenne lors du comité consultatif des ressources propres qui se tient chaque année en mai.

La ressource fondée sur le revenu national brut (RNB)

Le RNB est un agrégat proche du produit intérieur brut (PIB) qui mesure le **revenu total des agents résidant sur le territoire français**. On passe du PIB au RNB en ajoutant les flux de revenus reçus de l'étranger et en retranchant les flux de revenus versés à l'étranger.

Le montant de la ressource RNB versé par chaque État membre est obtenu par **l'application d'un taux d'appel à l'assiette RNB de l'État considéré**. Les prévisions d'assiette réalisées par les États membres sont confrontées à celles de la Commission européenne et un compromis, généralement médian, est adopté.

La ressource RNB étant **la ressource d'équilibre du budget de l'Union**, le taux d'appel est fonction de la différence entre les dépenses inscrites au budget de l'Union et la somme des autres ressources de l'Union (TVA, ressources propres traditionnelles et ressources diverses). Il est ainsi obtenu en divisant le besoin en ressource manquant par la somme des assiettes RNB de l'ensemble des États membres. Il est donc susceptible d'évoluer en cours d'exercice si un budget rectificatif modifie le besoin de ressource RNB.

Source : Insee, annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »

Pour l'exercice 2018, **le montant de la ressource TVA reversée par la France est estimé à 4,4 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros au titre de la correction britannique**. De plus, de nombreux programmes devant prochainement atteindre leur régime de croisière, le projet de budget pour 2018 présenté par la Commission européenne prévoit une augmentation de 11 milliards d'euros des crédits de paiement (+ 8,1 % par rapport au budget 2017), ce qui conduit à estimer le montant de **la ressource RNB versée par la France à 15,8 milliards d'euros** afin de respecter le principe d'équilibre du budget européen.

**Décomposition du prélèvement sur recettes
 au profit de l'UE**

(montants en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018
LFI	20 224	20 742	20 169	18 690	20 212
<i>Ressource TVA</i>	4 368	4 527	4 720	4 368	4 437
<i>dont correction britannique</i>	1 427	1 494	1 725	1 384	1 303
<i>Ressource RNB</i>	15 977	15 172	14 268	14 322	15 775
<i>Autres prélèvements</i>	3	4	8	-	0
Exécution	20 347	19 702	18 996	16 400*	
<i>Évolution en exécution n-1/n</i>	- 9,4 %	- 3,2 %	- 3,6 %	-13,7%	
<i>Part dans les recettes fiscales nettes</i>	7,4 %	7,0 %	6,7 %	5,8%	

* Préviation actualisée par le second projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »

Après trois années de baisse, le prélèvement sur recettes européen retrouve un niveau proche de celui constaté en 2014. Il augmente de 1,2 milliard d'euros (+ 6,3 %) par rapport à l'exécution constatée en 2016 et de 1,5 milliard d'euros (+ 8,1 %) par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 2017.

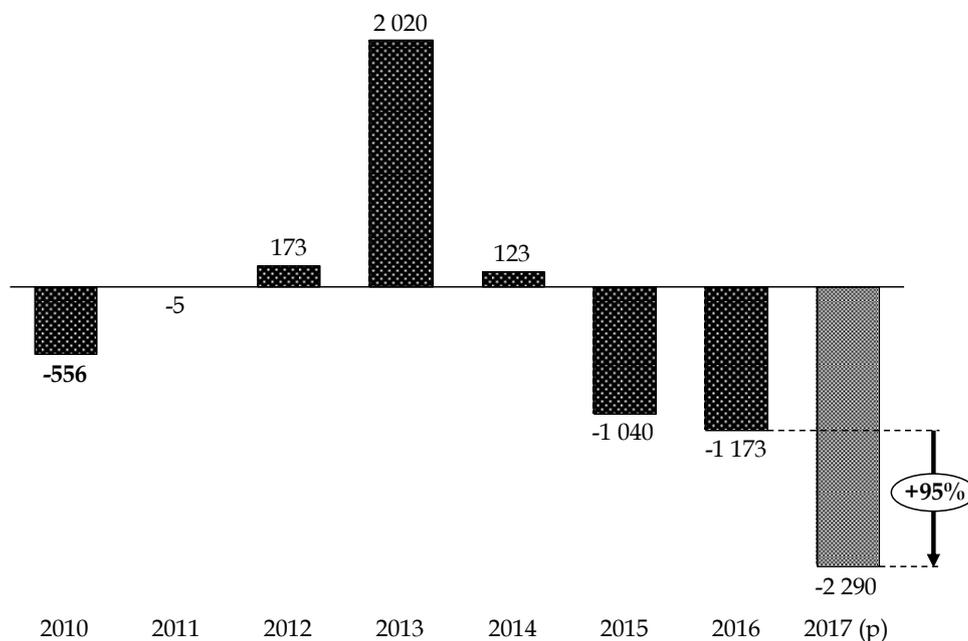
Si l'on considère la prévision actualisée du prélèvement sur recettes pour 2017 inscrite dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 – soit 16,4 milliards d'euros¹ – **les recettes reversées par la France au budget européen augmenteront de 3,8 milliards d'euros (+ 23 %) en 2018 par rapport à l'année précédente.**

En effet, **les trois derniers exercices ont été marqués par des sous-exécutions importantes** qui s'expliquent essentiellement par le très lent démarrage des programmes de la politique de cohésion 2014-2020 (voir *infra*). Les crédits de paiement effectivement consommés par le budget européen ont été inférieurs à la prévision initiale, entraînant un ajustement à la baisse des contributions des États membres. Les contributions versées par la France au budget européen en 2016 et 2017 se situent donc à un niveau exceptionnellement bas.

¹ Selon l'exposé général des motifs du second projet de loi de finances rectificative pour 2017, la révision à la baisse de 1,5 milliard d'euros du montant du PSRUE pour 2017 s'explique par une sous-exécution plus importante qu'initialement anticipé du budget européen et par la prise en compte d'amendes venant minorer les contributions nationales.

**Écart entre l'exécution et la prévision en loi de finances initiale
du PSRUE**

(en millions d'euros)

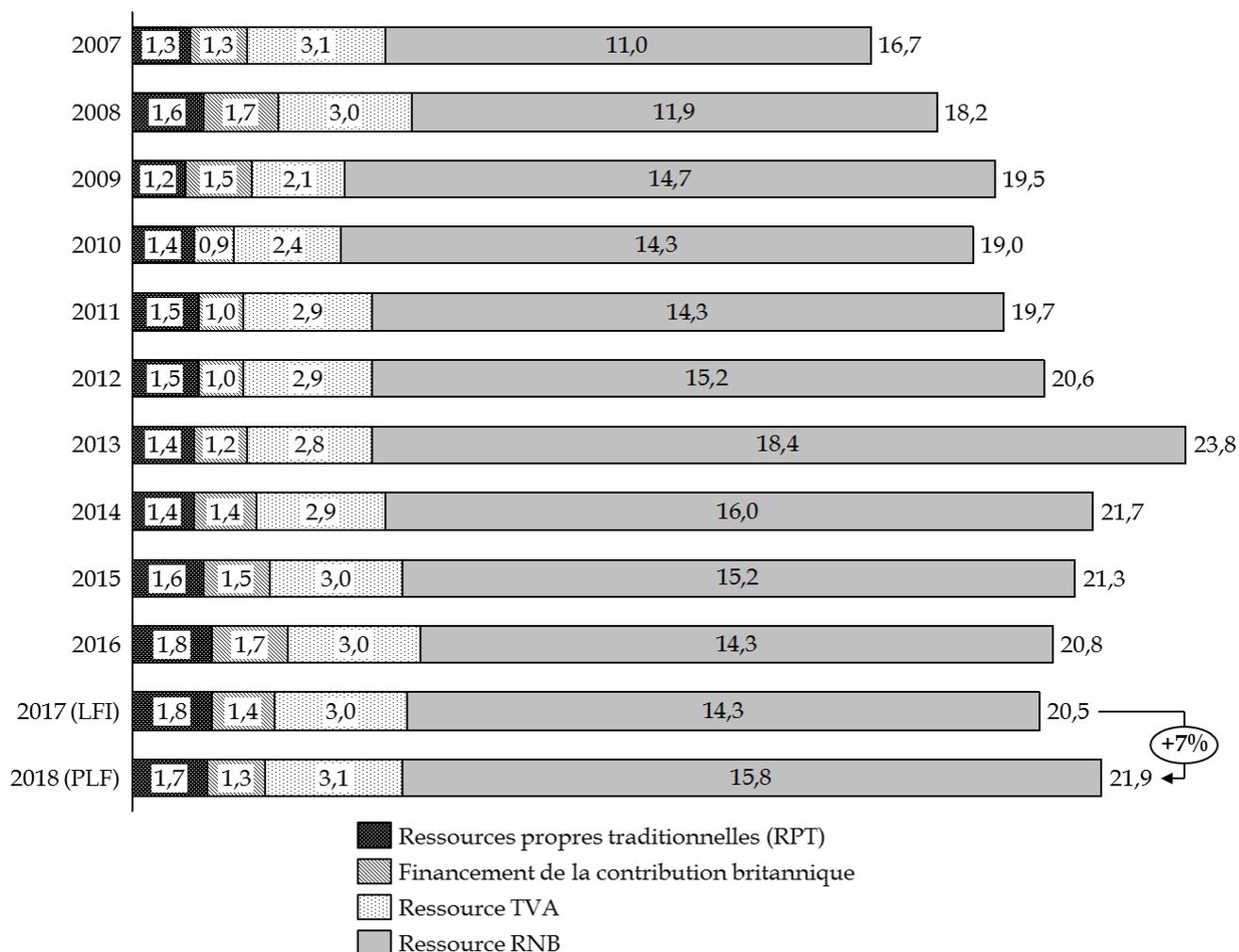


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »)

Enfin, si l'on tient compte des ressources propres traditionnelles versées directement au budget européen sans transiter par le budget de l'État, **le montant total de la contribution française au budget européen s'élèvera à 21,9 milliards d'euros en 2018**, soit une hausse de 7 % par rapport à 2018.

Décomposition de la contribution totale de la France au budget de l'Union (PSRUE + RPT)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »)

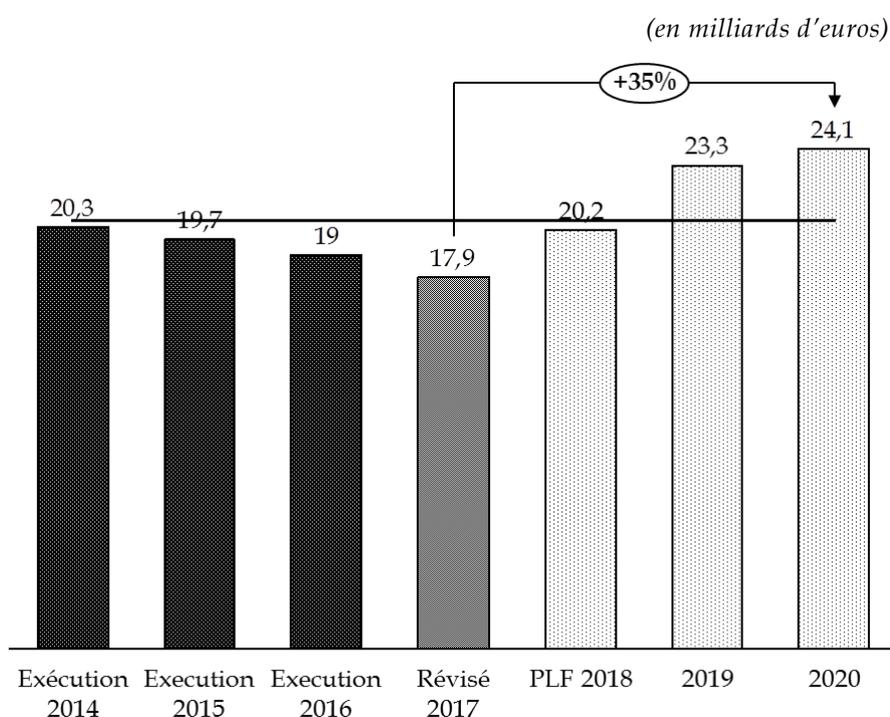
2. Une progression de près de 4 milliards d'euros entre 2018 et 2020

Le budget annuel de l'Union européenne, dont dépend directement le montant des contributions versées par les États membres, s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel. Le cadre financier couvrant les années 2014 à 2020 - qui a fait l'objet d'une révision en 2017 (voir *infra*) - prévoit un **plafond global de dépenses de 1 026 milliards d'euros** en crédits de paiement sur l'ensemble de la période.

Compte tenu du stade actuel de mise en œuvre du cadre financier 2014-2020, les besoins en crédits de paiement seront élevés en 2019 et 2020. Dès lors, le Gouvernement prévoit une **forte hausse de la contribution française**, de l'ordre de **4 milliards d'euros ces trois prochaines années**. Selon l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018, le prélèvement sur recettes européen s'élèverait à **23,3 milliards d'euros en 2019** et **24,1 milliards d'euros en 2020**.

Étant donné le niveau exceptionnellement bas du prélèvement sur recettes en 2017, **la somme reversée au budget européen progresserait de 35 % entre 2017 et 2020**.

Évolution du PSRUE sur la période 2014-2020



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de finances pour 2018)

Le Gouvernement considère que « *cette majoration est inévitable, sauf à préempter une part conséquente du prochain cadre financier pluriannuel pour le paiement d'engagements passés* »¹. En effet, ces prévisions découlent du montant de crédits d'engagement ouverts au niveau européen sur la période 2014-2020 et devront nécessairement donner lieu à des paiements. Or la constitution d'un arriéré de paiements élevé pourrait avoir des effets pervers sur le futur cadre financier, comme l'a montré la situation observée en 2013.

¹ Dossier de presse du projet de loi de finances pour 2018.

Outre les effets liés à l'accumulation des demandes de paiements en fin de période, deux facteurs pèseront sur les dernières années de mise en œuvre du cadre financier : les **dépenses supplémentaires décidées à l'occasion de la révision à mi-parcours du cadre financier** – déjà prises en compte dans les prévisions du prélèvement sur recettes – et la **sortie du Royaume-Uni, l'un des principaux contributeurs net au budget européen, de l'Union européenne**, qui pourrait avoir des conséquences budgétaires dès 2019 (voir *infra*).

In fine, si la sous-exécution du budget européen, et par là même du prélèvement sur recettes, ont représenté de « bonnes surprises » en 2016 et 2017 en permettant d'améliorer le solde budgétaire de l'État, la contribution au budget européen pèsera fortement dans la trajectoire budgétaire des trois prochaines années.

C'est pourquoi **le Gouvernement a décidé d'exclure le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de la norme des dépenses pilotables de l'État**. Il souligne, à juste titre, le caractère contraint de la contribution au budget européen et le fait que « *selon les années, les variations du PSRUE ont pu constituer des effets d'aubaine pour les autres dépenses ou au contraire des contraintes insurmontables* »¹. Cette évolution de la norme de dépenses de l'État est la bienvenue. Il conviendra de veiller à son maintien après 2020.

3. La France, deuxième contributeur net au budget européen en 2016

Le solde net de la France, qui tient compte des ressources versées au budget européen et des dépenses de l'Union effectuées sur son territoire, tend à se dégrader depuis le début des années 2000, sous l'effet des élargissements successifs. Ainsi **en 2015, la France était le troisième contributeur net en volume derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni**. Selon la méthode de la correction britannique², le solde net de la France atteignait - 6,2 milliards d'euros (- 0,28 % du RNB), tandis qu'il s'établissait à - 1,1 milliard d'euros (- 0,03 %) en 2000.

Les **dépenses du budget européen réalisées sur le territoire français** atteignaient **14,5 milliards d'euros** en 2015. En valeur absolue, la France était ainsi le premier bénéficiaire du budget européen, devant l'Espagne (13,7 milliards d'euros) et la Pologne (13,3 milliards d'euros).

¹ Exposé général du projet de loi de finances pour 2018, p. 21.

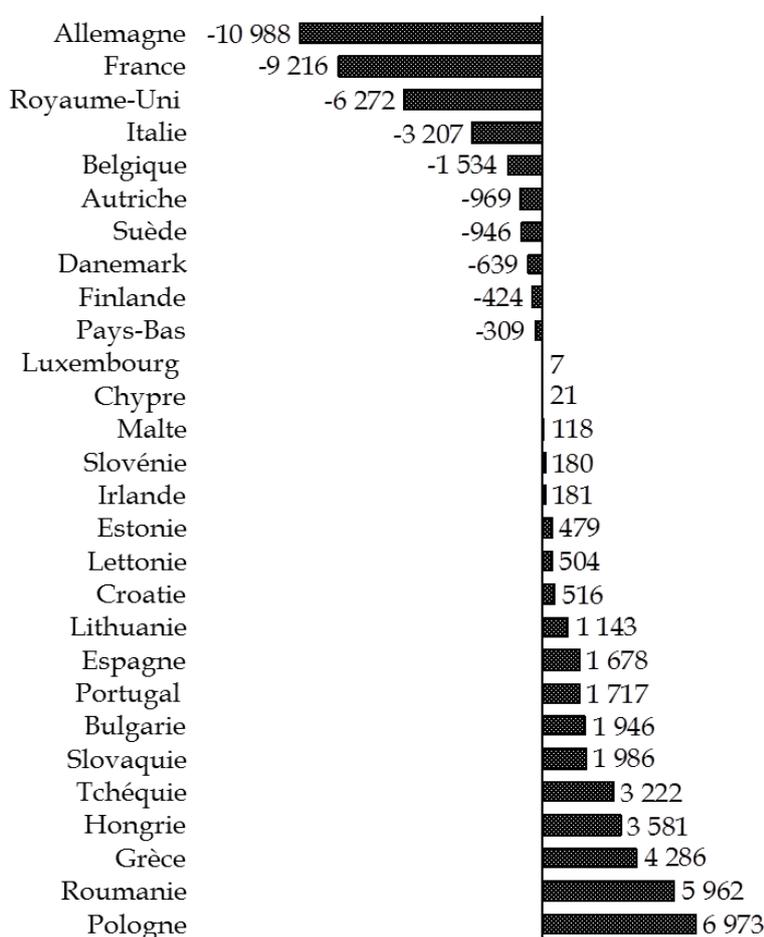
² La méthode de comptabilisation du solde net dite « de la correction britannique » consiste à calculer le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget de l'Union, qui sont des recettes de l'Union, mais en incluant les dépenses réparties, dont les administratives. La méthode dite « de la Commission » exclut quant à elle les dépenses administratives ce qui tend à majorer la contribution nette du Luxembourg et de la Belgique où siègent les institutions européennes.

Toutefois, si l'on considère les retours par habitant, la France se situait au vingt-et-unième rang, avec 217 euros de budget européen dépensé par habitant en 2015.

En 2016, le solde net de la France s'est dégradé : les données publiées par la Commission européenne font état d'un **solde comptable net de - 9,2 milliards d'euros, soit - 0,41 % du RNB¹**.

**Soldes nets par État membre en valeur en 2016
(selon la définition de la Commission européenne)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne, rapport financier 2016)

Cette situation s'explique notamment par la variation, d'une année sur l'autre, du montant de la correction britannique : **la France étant le premier financeur du rabais britannique (28 % en 2016)**, un

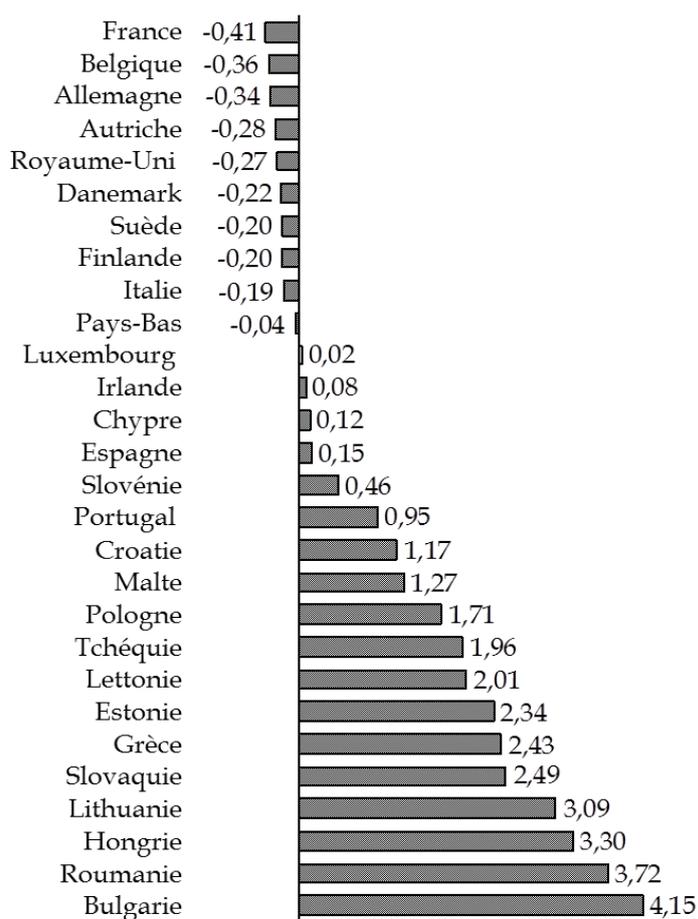
¹ Selon la méthode de la Commission européenne, après prise en compte de l'ajustement lié à la mise en œuvre de la décision relative aux ressources propres de 2014.

accroissement du montant de la correction britannique entraîne mécaniquement une dégradation du solde net pour la France.

Surtout, le montant des dépenses européennes exécutées en France en 2016 a été nettement inférieur à celui constaté en 2015 : 11,3 milliards d'euros (- 22 % par rapport à l'année précédente), soit un niveau légèrement inférieur à ceux de l'Espagne et de l'Italie. En particulier, le montant des dépenses payées au titre de la politique de cohésion a atteint seulement 1 milliard d'euros (2,7 milliards d'euros en 2015), tandis que les dépenses en faveur de l'agriculture et du développement rural se sont élevées à 7,3 milliards d'euros (9 milliards d'euros en 2015).

Soldes nets par État membre en pourcentage du revenu national brut en 2016 (selon la définition de la Commission européenne)

(en %)

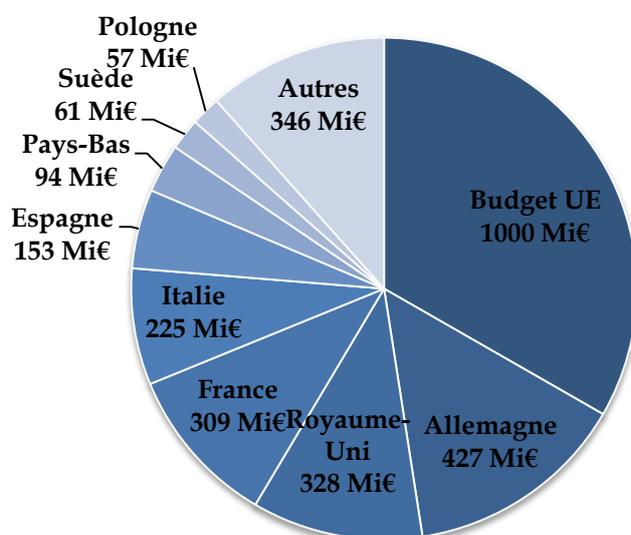


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne, rapport financier 2016)

II. LA PARTICIPATION FRANÇAISE À LA FACILITÉ POUR LES RÉFUGIÉS EN TURQUIE

Le 29 novembre 2015, les chefs d'État et de gouvernement européens se sont engagés à « fournir une [...] enveloppe de ressources supplémentaires de 3 milliards d'euros à la Turquie » afin d'apporter une aide humanitaire et un soutien matériel aux plus de 3 millions de réfugiés présents sur le sol turc. Ce fonds dénommé « facilité pour les réfugiés en Turquie » est financé à hauteur de 1 milliard d'euros par le budget européen et de 2 milliards d'euros par les États membres. Le montant des contributions nationales étant fixé en fonction de la part respective de chaque État dans le revenu national brut (RNB), la quote-part totale de la France s'élève à 309 millions d'euros pour la période 2016-2018.

Financement de la facilité
pour les réfugiés en Turquie



Source : commission des finances du Sénat

Le prélèvement sur recettes européen pour 2018 inclut, pour la troisième année consécutive, la **contribution de la France à la facilité pour les réfugiés en Turquie**. Le montant alloué s'élève à **68 millions d'euros** en 2018. Cette contribution n'est versée ni au budget de l'UE, ni à l'État turc mais à un comité de pilotage *ad hoc*, présidé par la Commission européenne et composé des représentants des États membres. Ce comité est responsable de la conclusion de contrats avec des agences des

Nations-Unies (Fonds des Nations-Unies pour l'enfance, Organisation internationale pour les migrations) ou des organisations non-gouvernementales chargées de fournir l'aide sur place.

**Contributions de la France à la facilité
pour les réfugiés en Turquie**

(en millions d'euros)

2016	2017	2018	2019	Total
96	136	68	9	309

Source : commission des finances du Sénat

Début octobre 2017, **2,9 milliards d'euros** avaient été alloués par le comité de pilotage, dont 1,67 milliard d'euros avait fait l'objet d'une contractualisation et 883 millions d'euros effectivement versés, en faveur de 49 projets en Turquie. Selon la Commission européenne, le rythme de mise en œuvre du programme d'aide est satisfaisant¹. Bien que le gouvernement turc exige une participation additionnelle de 3 milliards d'euros des Européens, la question du financement de ce programme après 2018 reste ouverte, tant dans son montant que ses modalités.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport annuel de la Facilité pour les réfugiés en Turquie, 2 mars 2017, COM (2017) 130 final.

Les fonds européens en faveur de la Turquie

En tant que candidate à l'adhésion à l'Union européenne, la Turquie bénéficie de l'**Instrument d'aide de préadhésion (IAP)**. Le pays a ainsi reçu près de **1,6 milliard d'euros du budget de l'Union européenne entre 2007 et 2013**, dont 605 millions d'euros en faveur de l'environnement et 585 millions d'euros en faveur des transports. Les projets soutenus ont été cofinancés à hauteur de 15 % par la Turquie.

Pour la **période 2014-2020**, l'enveloppe prévue pour la Turquie au titre de l'IAP s'élève à **4,5 milliards d'euros**. Toutefois, le contenu des programmes soutenus a été revu : 36 % du montant total de l'aide programmée est en principe fléchée vers des programmes de réforme de l'administration, de lutte contre la corruption et de promotion de l'État de droit et des droits fondamentaux.

Une **réévaluation des montants de l'instrument d'aide de préadhésion et leur affectation en faveur de la société civile et des organisations non gouvernementales** sont toutefois prévues début 2018.

Instrument d'aide de préadhésion II en faveur de la Turquie Programmation financière 2014-2020

(en millions d'euros)

	Total 2014-2020
Réformes de préparation à l'adhésion	1 581
<i>Démocratie et gouvernance</i>	956
<i>Etat de droit et droits fondamentaux</i>	625
Développement socio-économique et régional	1 525
<i>Environnement et changement climatique</i>	645
<i>Transport</i>	443
<i>Energie</i>	93
<i>Compétitivité et innovation</i>	344
Emploi, éducation et politiques sociales	435
Agriculture et développement rural	912
TOTAL	4 453

Par ailleurs, la Turquie est le premier État non membre de l'Union bénéficiaire des **prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)** (2,3 milliards d'euros cumulés en 2016). Fin 2017, les opérations de l'institution en Turquie devraient toutefois être suspendues, à la demande de l'Allemagne.

À la demande du Parlement européen, le **compromis relatif au budget européen pour 2018 prévoit une diminution de 50 millions d'euros de l'instrument d'aide de préadhésion en faveur de la Turquie**, ainsi que la mise en réserve de 70 millions d'euros de crédits d'engagement et de 35 millions d'euros en crédits de paiement jusqu'à ce que la situation en matière d'État de droit, de démocratie, de droits de l'homme et de liberté de la presse s'améliore dans le pays.

Sources : Commission européenne, Parlement européen, Deutsche Welle

DEUXIÈME PARTIE LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2018

Le budget européen pour 2018 est le **cinquième du cadre financier pluriannuel 2014-2020**, défini pour une durée de sept ans. S'il se situe dans la continuité des années précédentes, il tient compte des ajustements opérés lors de la révision à mi-parcours du cadre financier et confirme la montée en charge des paiements au titre des principaux programmes européens.

I. LE CADRE FINANCIER 2014-2020 : UNE RÉVISION A MINIMA

Établi pour une période d'au moins cinq années, le cadre financier pluriannuel est adopté par le Conseil de l'Union européenne à l'unanimité. Selon l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. [...] Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel* ». Il établit ainsi une programmation financière afin de donner une vision à long terme aux États membres et aux bénéficiaires potentiels des fonds européens et fixe des plafonds annuels maximaux de dépenses juridiquement contraignants.

Les plafonds de dépenses du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel définit deux types de plafonds de dépenses :

- **un plafond annuel pour chacune des six rubriques** thématiques du budget, exprimé en **crédits d'engagement** ;
- **un plafond annuel global pour les crédits d'engagement**, correspondant à la somme des plafonds de toutes les rubriques, et **un plafond annuel global pour les crédits de paiement**, qui correspond au montant pouvant effectivement être décaissé au cours d'un exercice.

Le cadre financier 2014-2020¹, adopté en décembre 2013, prévoit un **plafond global de dépenses de 1 026 milliards d'euros**² en crédits de paiement, ce qui correspond à 0,99 % du RNB de l'Union.

Source : Commission européenne

¹ Règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

² Montant révisé aux prix courants.

Par souci de flexibilité, la différence entre les crédits de paiement budgétisés et le plafond de paiement annuel - la « **marge** » - **peut être mobilisée pour couvrir les besoins imprévus et les situations d'urgence**. Il en est de même pour la marge entre les crédits d'engagement budgétisés et le plafond de dépenses par rubrique. Les marges laissées disponibles à l'issue de l'exécution peuvent également être réaffectées aux plafonds des années suivantes du cadre financier, sous certaines conditions¹.

Face à nouveaux besoins découlant de la crise économique, de la crise migratoire et des attaques terroristes, ce cadre financier s'est avéré trop rigide et ce malgré le recours aux marges et à divers instruments de flexibilité. Par conséquent, la Commission européenne a présenté, le 14 septembre 2016, **une révision à mi-parcours du cadre financier 2014-2020**, conformément à la demande du Parlement européen². **Ce texte a fait l'objet d'un accord unanime du Conseil le 20 juin 2017³**, après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen.

1. 3,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires d'ici 2020

La révision à mi-parcours a permis d'augmenter les crédits d'engagement disponibles en faveur de certains programmes pour la période restante du cadre financier à hauteur de **3,5 milliards d'euros, dont 900 millions d'euros devront être issus de redéploiements**. Ces hausses de crédits d'engagement (« *top-ups* ») bénéficieront aux programmes et politiques suivants :

- **l'Initiative pour l'emploi des jeunes (+ 1,2 milliard d'euros entre 2017 et 2020) ;**

- le « **volet externe** » de la réponse à la crise migratoire à travers la conclusion de **partenariats avec les pays tiers**, destinés à soutenir le développement local et à prévenir le départ de migrants économiques vers l'Europe et l'abondement du fonds européen de développement durable (**+ 1,4 milliard d'euros**) ;

- **divers programmes en faveur de la croissance** qui, selon la Commission européenne, ont rencontré un succès important : la **prolongation du plan d'investissement « Juncker »** (+ 150 millions d'euros), le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)** en faveur des transports (+ 300 millions d'euros), le programme de recherche et d'innovation **Horizon 2020** (+ 200 millions d'euros), le programme de

¹ Articles 5 et 14 du règlement n° 1311/2013 précité.

² Article 2 du règlement n° 1311/2013 précité : « avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes ».

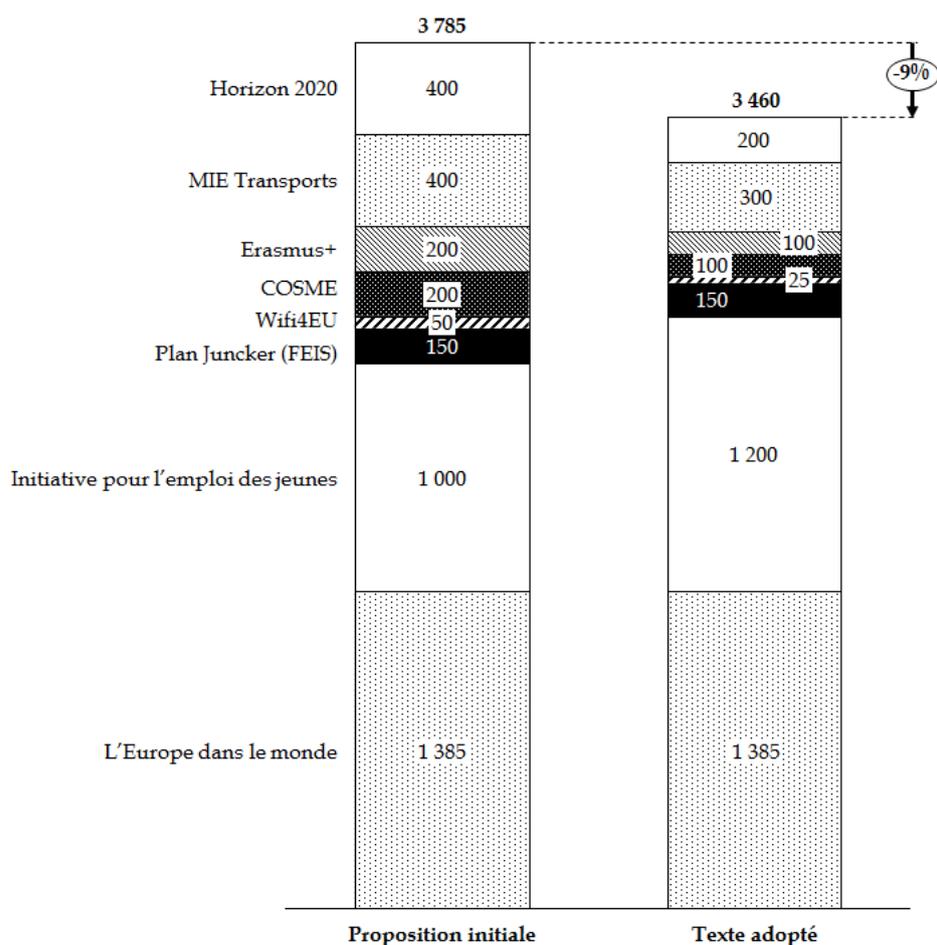
³ Règlement (UE, Euratom) 2017/1123 du Conseil du 20 juin 2017 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1211/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

soutien aux petites et moyennes entreprises **COSME** (+ 100 millions d'euros) ainsi que l'**initiative WiFi4EU** qui soutient la mise en place d'équipements wifi de pointe dans les espaces publics (+ 25 millions d'euros) ;

- et enfin, le programme **Erasmus+** qui donne la possibilité aux jeunes de moins de 30 ans, diplômés ou non, de séjourner à l'étranger pour suivre un enseignement ou une formation (+ 100 millions d'euros).

Ces dépenses supplémentaires sont relativement modestes : elles représentent seulement **2,2 % de l'ensemble des crédits d'engagement prévus pour 2018**. Le montant global des « *top-ups* » est, en outre, inférieur de 325 millions d'euros (9 %) à celui initialement proposé par la Commission européenne.

Hausse de crédits d'engagement prévues par la révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Il convient de noter que la Commission européenne inclut dans le champ des « *top-ups* » **2,5 milliards d'euros alloués à la politique de sécurité et la gestion des flux migratoires à l'intérieur de l'Union** (création du corps de garde-frontières et de garde-côtes, nouvelle agence européenne pour l'asile, mise en place du système régulant les entrées et sorties dans l'espace Schengen et moyens accrus attribués à Europol). Toutefois, les autorités françaises considèrent que ces dépenses, décidées antérieurement à la proposition de révision, ne doivent pas être comptabilisées dans le cadre de la révision à mi-parcours. **Ainsi, la hausse réelle de crédits d'engagement est estimée à 3,5 milliards d'euros et non 6 milliards d'euros.**

Enfin, ces ajustements par rubrique du cadre financier **ne remettent pas en cause les plafonds globaux de dépenses agréés en 2013** pour les sept années du cadre financier et ne modifient donc pas l'équilibre politique général de ce dernier.

Programmation financière actualisée de l'Union européenne 2014-2020

(aux prix courants, en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Plafonds de crédits d'engagement								
1. Croissance intelligente et inclusive	52,8	78,0	69,3	73,5	76,4	79,9	83,7	513,6
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	15,6	17,7	18,5	19,9	21,2	23,1	25,2	142,1
<i>1b. Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	36,2	60,3	50,8	53,6	55,2	56,8	58,5	371,4
2. Croissance durable : ressources naturelles	49,9	64,7	64,6	60,2	60,3	60,3	60,4	420,0
<i>dont paiements directs</i>	43,8	44,2	44,0	44,1	44,2	44,2	44,3	308,7
3. Sécurité et citoyenneté	1,7	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	3,0	17,7
4. L'Europe dans le monde	8,3	8,7	9,1	9,4	9,8	10,3	10,5	66,3
5. Administration	8,7	9,1	9,5	9,9	10,3	10,8	11,3	69,6
Total	121,4	163,0	154,7	155,6	159,5	164,1	168,8	1087,2
<i>en % du RNB</i>	0,90%	1,17%	1,05%	1,04%	1,02%	1,02%	1,02%	1,03%
Plafonds de crédits de paiement								
Total	135,8	140,7	130,7	142,9	154,6	159,2	162,4	1026,3
<i>en % du RNB</i>	1,01%	1,02%	0,98%	0,95%	0,99%	0,99%	0,98%	0,99%

Source : Commission européenne

2. Une nouvelle tentative pour accroître la flexibilité du cadre financier

La révision à mi-parcours du cadre financier 2014-2020 a également eu pour objet de **renforcer les mesures de flexibilité et les instruments d'urgence existants** afin de dégager des marges de manœuvre suffisantes pour les dernières années du cadre financier.

Selon la Commission européenne, en l'absence de nouvelles mesures, le financement de dépenses imprévues en matière migratoire, de sécurité ou encore de réponse à une catastrophe naturelle ne pourrait s'effectuer qu'au prix d'une **réduction des marges de crédits disponibles dans les autres domaines politiques, comme par exemple l'agriculture**¹.

Par conséquent, il a été décidé d'**accroître la capacité financière des mécanismes de flexibilité existants**. En particulier, le cadre financier révisé prévoit de relever les montants des ajustements pouvant intervenir au titre de la **marge globale pour les paiements**. À titre d'illustration, le plafond annuel des paiements de l'exercice 2019 pourra être relevé de 11 millions d'euros et non de 9 millions d'euros si la différence entre les paiements exécutés et le plafond de l'exercice 2018 le permet. Pour mémoire, la Commission européenne proposait initialement de supprimer les montants maximaux d'ajustement.

Les mécanismes de flexibilité du budget européen

Les mesures de flexibilité

- **la marge globale pour les paiements** : « Chaque année, à partir de 2015, dans le cadre des ajustements techniques [...], la Commission ajuste à la hausse les plafonds des paiements pour les années 2015 à 2020 d'un montant correspondant à la différence entre les paiements exécutés et le plafond des paiements fixés dans le cadre financier pour l'exercice n-1. » (article 5 du règlement n° 1311/2013)

- **la marge globale pour des engagements en faveur de la croissance et de l'emploi** : « Les marges laissées disponibles sous les plafonds du cadre financier pour les crédits d'engagement pour les années 2014-2017 constituent une marge globale du cadre financier en engagements, à mobiliser au-delà des plafonds établis dans le cadre financier pour les années 2016 à 2020 afin d'atteindre les objectifs des politiques liées à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes. » (article 14 du règlement n° 1311/2013) ;

- **la flexibilité spécifique pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche** : « Un montant pouvant atteindre 2 543 millions d'euros (aux prix de 2011) peut être concentré en début de période en 2014 et en 2015, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, pour atteindre les objectifs spécifiques des politiques liées à l'emploi des jeunes, à la recherche, à ERASMUS – notamment en ce qui concerne les apprentissages – et aux petites et moyennes entreprises. » (article 15 du règlement n° 1311/2013) ;

- **la marge pour imprévus** : « Une marge pour imprévus pouvant atteindre 0,03 % du revenu national brut de l'Union est constituée en dehors des plafonds du cadre financier, en tant que dernier recours face à des circonstances imprévues. Elle peut être mobilisée uniquement dans le cadre d'un budget rectificatif ou d'un budget annuel. » (article 13 du règlement n° 1311/2013).

¹ Commission européenne, communication au Parlement européen et au Conseil sur les conséquences sur le budget de l'Union pour 2018 et au-delà en cas de non-adoption de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Les instruments spéciaux

- **la réserve pour aides d'urgence** : elle doit permettre de « répondre rapidement à des besoins d'aide de pays tiers spécifiques, à la suite d'événements qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire, mais aussi pour la gestion civile d'une crise et la protection civile, et pour des situations dans lesquelles les flux migratoires exercent une pression particulière aux frontières extérieures de l'Union lorsque les circonstances l'exigent » (article 9 du règlement n° 1311/2013). Elle est dotée de 300 millions d'euros et peut être utilisée jusqu'à l'exercice n+1.

- **le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** : il est destiné à permettre l'octroi d'une aide financière en cas de catastrophe majeure survenant sur le territoire d'un État membre ou d'un pays candidat (article 10 du règlement n° 1311/2013). Créé en 2002, en réponse aux graves inondations ayant touché l'Europe centrale, il est intervenu dans 76 cas de catastrophes naturelles, en faveur de 24 pays européens, pour un montant total de plus de 5 milliards d'euros.

- **l'instrument de flexibilité (IF)** : il est destiné à « permettre le financement, pour un exercice budgétaire donné, de dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles de l'une ou plusieurs des autres rubriques » (article 11 du règlement n° 1311/2013). Le plafond du montant annuel disponible pour l'instrument de flexibilité a été relevé de 471 millions d'euros à 600 millions d'euros (aux prix de 2011).

- **le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)** : il a vocation à aider les personnes ayant perdu leur emploi à la suite de changements structurels majeurs survenus dans le commerce international en raison de la mondialisation ou du fait de la crise économique et financière (article 12 du règlement n° 1311/2013). Doté d'un budget annuel maximum de 150 millions d'euros pour la période 2014-2020, il n'intervient que dans les cas où plus de 500 salariés ont été licenciés par une même entreprise.

L'accord intervenu en juin 2017 prévoit également de **renforcer la réserve pour aides d'urgence et l'instrument de flexibilité**, notamment en permettant que les montants non utilisés du Fonds de solidarité de l'Union européenne et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation puissent être mis à la disposition de l'instrument de flexibilité.

En revanche, aucun compromis n'a été trouvé au sujet de **la comptabilisation des crédits de paiement des instruments spéciaux en deçà ou au-delà des plafonds de paiements**. Il existe sur ce point une divergence d'interprétation entre les institutions : la Commission et le Parlement européen considèrent que les instruments spéciaux ont vocation à être mobilisés au-dessus des plafonds en crédits d'engagement comme en crédits de paiement. Le service juridique du Conseil a quant à lui estimé qu'« il reviendra à l'autorité budgétaire de décider au cas par cas, chaque fois qu'un instrument spécial est mobilisé, si une partie ou la totalité des paiements correspondants doit être calculée au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel »¹. **Cette question, certes technique, emporte des**

¹ Déclaration du Conseil du 6 mars 2017 sur les paiements relatifs aux instruments spéciaux.

enjeux budgétaires importants dans la mesure où elle pourrait conduire à majorer les crédits de paiement de 10 milliards d'euros d'ici 2020. Du point de vue du Conseil, et plus particulièrement des États membres contributeurs nets, ceci pourrait mettre à mal la soutenabilité du cadre financier.

Au total, **la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel acceptée par le Conseil est moins ambitieuse que la proposition initiale de la Commission européenne**, tant du point de vue des nouvelles dépenses autorisées que des marges de flexibilité. Malgré les ajustements prévus dans le cadre de la révision, la Cour des comptes européenne a souligné, dans son dernier rapport annuel sur les comptes de l'Union, que « *la flexibilité encore autorisée dans les limites des plafonds du cadre financier pluriannuel risque d'être insuffisante pour financer la réponse de l'UE à tout événement imprévu* »¹.

II. LE PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2018

Le 30 mai 2017, la Commission européenne a présenté le projet de budget général de l'Union pour l'exercice 2018. Celui-ci s'établit à :

- **160,6 millions d'euros en crédits d'engagement** (+ 1,4 % par rapport au budget 2017 et + 2,1 % par rapport à l'exécution 2016) ;

- **145,4 milliards d'euros en crédits de paiement** (+ 8,1 % par rapport au budget 2017 et + 9,8 % par rapport à l'exécution 2016).

¹ Cour des comptes européennes, rapport annuel sur les comptes de l'UE 2016, JOUE du 28 septembre 2017, p. 44.

Comparaison du budget 2017 et du projet de budget 2018 de l'Union européenne

(en millions d'euros)

	Budget 2017*		PB 2018 - Commission		Évolution PB 2018 / Budget 2017	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Rubrique 1 : Croissance intelligente et inclusive	75 399	56 521	77 249	66 846	2,5 %	18,3 %
Sous-rubrique 1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	21 312	19 321	21 841	20 082	2,5 %	3,9 %
Sous-rubrique 1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	54 087	37 201	55 408	46 764	2,4 %	25,7 %
Rubrique 2 : Croissance durable - ressources naturelles	58 584	54 914	59 554	56 360	1,7 %	2,6 %
dont paiements directs et dépenses de marché	42 613	42 563	43 518	43 473	2,1 %	2,1 %
Rubrique 3 : Sécurité et citoyenneté	4 284	3 787	3 473	2 964	- 18,9 %	- 21,7 %
Rubrique 4 : L'Europe dans le monde	10 162	9 483	9 593	8 951	-5,6%	- 5,6 %
Rubrique 5 : Administration	9 395	9 395	9 682	9 685	3,1%	3,1 %
dont dépenses administratives des institutions	7 419	7 419	7 591	7 594	2,3%	2,4 %
Instruments spéciaux	604	460	1 091	620	80,6 %	34,8 %
TOTAL	158 428	134 490	160 642	145 425	1,4 %	8,1 %
Montant en % du RNB	1,04 %	0,89 %	1,02 %	0,93 %		

* Hors budgets rectificatifs.

Source : Commission européenne

Après plusieurs années de sous-exécution des crédits de paiement en raison du très lent démarrage des programmes européens de la politique de cohésion, le projet de budget de l'Union pour 2018 prévoit **une hausse de près de 11 milliards d'euros des crédits de paiement**, concentrée sur la rubrique 1b « Cohésion économique, sociale et territoriale » (+ 26 %).

Le Conseil a adopté, en juillet, une **position commune prévoyant une baisse de 1,7 milliard d'euros en crédits d'engagement et de 1,4 milliard d'euros en crédits de paiement**. Ces coupes sont principalement concentrées sur la sous-rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi ».

À l'inverse, la **commission des budgets du Parlement européen** a voté, le 28 septembre 2017, en faveur d'une **révision à la hausse du budget proposé par la Commission européenne** (+ 2,1 milliards d'euros

en engagements et + 1,2 milliard d'euros en paiements). Au-delà des divergences sur les montants de crédits accordés à l'Initiative pour l'emploi des jeunes ou au Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, les positions des deux branches de l'autorité budgétaire européenne sont relativement proches.

L'accord final entre le Parlement européen et le Conseil, conclu le 18 novembre 2017, fixe le montant des crédits d'engagement à 160,1 milliards d'euros et le montant de crédits de paiement à 144,7 milliards d'euros (respectivement - 0,5 milliard d'euros et - 0,7 milliard d'euros par rapport à la proposition de la Commission européenne).

1. La montée en charge des programmes de la politique de cohésion

Dans le projet de budget général de l'Union pour 2018, la Commission européenne relève que « *les programmes de la politique de cohésion pour 2014-2020 devraient atteindre leur vitesse de croisière au cours de la cinquième année de la période de programmation actuelle* »¹.

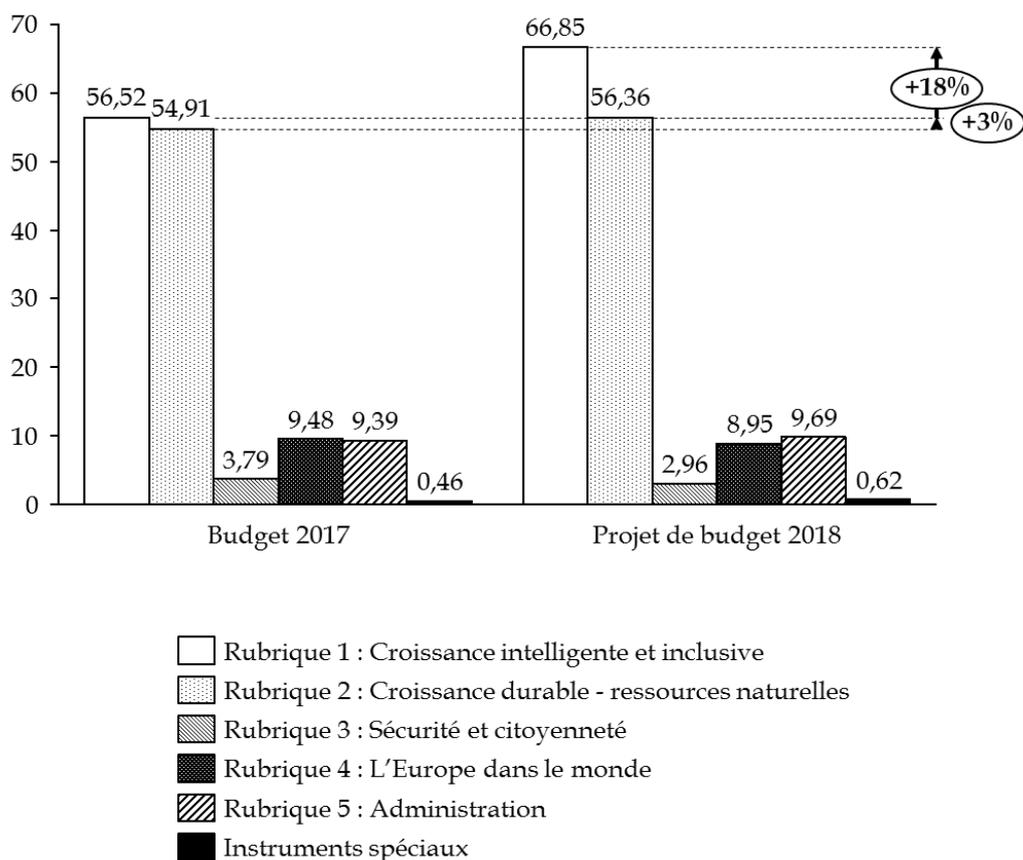
La Commission européenne souligne également que « *les autorités de gestion et de certification chargées de l'ensemble des programmes [seront] désignées au plus tard avant la fin de l'année 2017, ce qui permettra un flux plus régulier dans la présentation des demandes de paiement* »². Par conséquent, une **hausse de près de 10 milliards d'euros (+ 18 %) des crédits de paiement de la rubrique 1**, consacrée aux deux tiers à la politique de cohésion, est prévue en 2018.

¹ Commission européenne, projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2018, COM(2017) 400, p. 32.

² Ibid.

Évolution des crédits de paiements par rubrique du budget de l'UE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

L'année 2016 a été marquée par une sous-exécution importante : malgré une réduction de 7,3 milliards d'euros en cours d'exercice, les crédits de paiement ont dépassé les besoins ; le taux de consommation des crédits de paiement s'établit à 92 %.

Les retards observés dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion sont la principale cause de cette sous-exécution. Celle-ci est particulièrement prononcée concernant le Fonds social européen et l'Initiative pour l'emploi des jeunes, pour lesquels les taux de crédits ouverts consommés atteignent respectivement 79 % et 33 % en 2016. Au total, l'écart entre la prévision initiale et la consommation effective de crédits de paiement au titre de la politique de cohésion s'est élevé à 11 milliards d'euros en 2016, ce qui représente 23 % des crédits de paiement initialement prévus.

Les retards de mise en œuvre de la politique de cohésion expliquent également le faible niveau de crédits de paiement ouverts en 2017. Ainsi, **à la mi-2017, moins de 10 % des crédits d'engagement de la programmation 2014-2020 avaient donné lieu à des paiements.**

Selon la Commission européenne, le très faible niveau des demandes de paiement transmises par les États membres au titre de la politique de cohésion – 9,5 milliards d'euros en 2016 pour un montant initialement prévu de 18,4 milliards d'euros – résulte de différents facteurs :

- la répercussion des **retards** significatifs déjà constatés dans la mise en œuvre des **programmes relevant de la période 2007-2013** ;

- **l'adoption tardive des bases juridiques** des programmes de la période 2014-2020 ;

- les **retards accusés par les États membres dans la désignation des autorités nationales de gestion des fonds** et dans la notification de leurs coordonnées à la Commission européenne. L'année passée, mon prédécesseur en tant que rapporteur spécial, François Marc, relevait que seules 48 % des autorités de gestion relevant de la politique de cohésion avaient été désignées dans l'Union au 31 août 2016. Ainsi, plus de la moitié des autorités de gestion ne pouvaient pas encore faire remonter de demandes de remboursement. **Au 31 août 2017, le taux de désignation des autorités de gestion était de 87 %** ;

- le temps nécessaire pour **s'adapter aux nouvelles règles** régissant les programmes de la période 2014-2020 ;

- **la prolongation du « dégage­ment d'office » de deux à trois ans** permettant ainsi aux États membres de disposer d'une année supplémentaire pour effectuer les paiements par rapport aux engagements (règle n+3)¹.

En France, certains points appellent une vigilance particulière dans le suivi de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Tout d'abord, le processus de désignation des autorités de gestion n'est, à ce jour, pas achevé : au 1^{er} octobre, 91 % des autorités de gestion avaient été désignées.

Ensuite, si le taux de programmation des fonds structurels et d'investissement est relativement satisfaisant, il masque de fortes disparités d'une région à l'autre : au 31 mars 2017, le taux de programmation moyen, tous fonds confondus (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fond social européen (FSE) et Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)) était de 31 % au niveau national mais atteignait seulement 12 % en Martinique, 14 % en Guadeloupe et 15 % en

¹ Commission européenne, rapport sur la gestion budgétaire et financière pour l'exercice 2016, pp. 44-45.

Corse. À la même date, le taux de programmation du FEDER en Auvergne s'élevait à 37 % contre 8 % en Bourgogne.

Enfin, les données publiées par la Commission européenne en mai 2017¹ indiquent que **la France accuse un certain retard en matière de transmission des demandes de paiement** par rapport à d'autres États membres. Fin 2016, le taux d'exécution des paiements au titre de la période 2014-2020 s'élevait à 8,2 % du montant total des fonds structurels et d'investissement alloués à la France, contre 9,2 % en moyenne dans l'ensemble de l'Union européenne.

La lente résorption des retards de versement des aides agricoles au niveau national

La mise en œuvre de la **nouvelle politique agricole commune (PAC) 2014-2020** s'est révélée plus difficile qu'anticipé. En effet, la France a dû effectuer une revue intégrale de son registre parcellaire graphique avant de procéder au paiement des aides à la surface des premier et deuxième piliers. En raison des retards importants pris dans l'instruction des dossiers et, partant, dans le paiement des aides, celles-ci n'ont pu être payées entre le 16 octobre et la fin décembre 2015, comme c'est habituellement le cas. Se sont également ajoutés des dysfonctionnements du logiciel Osiris de gestion utilisé pour la gestion du fonds européen agricole pour le développement durable (FEADER).

Un **système d'avance de trésorerie remboursable (ATR)** a été mis en place au niveau national pour compenser les effets de ces retards sur la trésorerie des exploitations agricoles. Celui-ci a été **reconduit pour la campagne PAC 2016 et la campagne PAC 2017, qui débute le 15 octobre 2017.**

Compte tenu des retards de versement, **les organismes ont versé 7,89 milliards d'euros au titre de l'exercice financier agricole 2016 (16 octobre 2015 - 15 octobre 2016), soit 13 % de moins qu'en 2015.** En particulier, environ 700 millions d'euros d'indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN) et 200 millions d'euros d'aides relatives aux mesures agro-environnementales et à l'agriculture biologique n'ont pas pu être payées.

Selon le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en juillet 2017, 95 % des paiements directs de la campagne PAC 2016 et la majeure partie de l'ICHN avaient été versés. Le reliquat de l'ICHN 2016 devrait être versé fin 2017.

S'agissant des **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)**, les paiements de la campagne 2015 devraient être soldés d'ici la fin de l'année 2017, les MAEC de la campagne 2016 seraient payées en mars 2018 et les MAEC 2017 d'ici la fin de l'année 2018.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »

¹ Commission européenne, *Analyse de l'exécution budgétaire des fonds européens structurels et d'investissement en 2016, mai 2017.*

2. Une volonté de soutenir l'emploi des jeunes et de répondre « aux défis géopolitiques »

Si la politique agricole commune et la politique de cohésion représentent environ 70 % du budget européen, la Commission européenne a souhaité orienter davantage le projet de budget européen pour 2018 vers le soutien à l'emploi et à l'investissement, tout en poursuivant les efforts en faveur de la politique migratoire et de la sécurité entamés ces dernières années. Ainsi que l'a souligné le commissaire européen au budget, Günther Oettinger, il s'agit de « *trouver le juste équilibre entre le respect de nos engagements antérieurs concernant les grands programmes de l'UE et la capacité à faire face à de nouveaux défis, tout en renforçant la valeur ajoutée de l'UE* »¹.

Grâce aux marges de manœuvre dégagées par la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, la Commission européenne propose d'accorder **233 millions d'euros**² à l'**Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** et de financer le nouveau **corps européen de solidarité**, proposant des offres de bénévolat, de stages et d'emplois aux jeunes, à hauteur de **89 millions d'euros**³.

Afin de prolonger le **Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)**, qui constitue le principal volet du « plan Juncker », la Commission européenne propose d'augmenter de 150 millions d'euros les crédits destinés au fonds de garantie du FEIS, portant ainsi le **montant alloué en 2018 à 2 milliards d'euros**. Comme les années passées, le fonds de garantie du FEIS bénéficie de redéploiements de crédits issus du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour les transports et du programme Horizon 2020 (à hauteur de 2,2 milliards d'euros chacun entre 2015 et 2020). **Le FEIS sera abondé de 9,1 milliards d'euros au total d'ici 2020.**

La baisse d'environ 20 % des crédits de la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » apparaît, de prime abord, contradictoire avec la volonté de la Commission européenne de « *faire face aux nouveaux défis découlant des tensions géopolitiques* »⁴. Toutefois, elle découle en grande partie du report de 2018 à 2019 des coûts liés à la relocalisation des réfugiés, financée par le fonds « asile, migration, intégration » (FAMI), et ce en raison du retard pris dans l'adoption de la révision du règlement « Dublin » relatif au traitement des demandes d'asile. De plus, **les crédits d'engagement prévus pour 2018 sont supérieurs de 30 % au plafond initialement fixé par le cadre financier pluriannuel**. Les crédits dévolus aux agences, au premier rang desquelles l'Agence européenne de garde-côtes et

¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, 30 mai 2017.

² Sur une enveloppe de 1,2 milliard d'euros alloués pour la période 2014-2020.

³ Sur une enveloppe de 342 millions d'euros entre 2018 et 2020.

⁴ Commission européenne, projet de budget général 2018, p. 7.

garde-frontières (Frontex), l'Office européen de police (Europol) et l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), augmentent de 8 % en 2018.

La baisse des crédits de la rubrique 4 « **L'Europe dans le monde** » (- 5 % environ) s'explique essentiellement par la hausse ponctuelle de 400 millions d'euros enregistrée en 2017 afin de financer la facilité pour les réfugiés en Turquie. En neutralisant cette contribution, les dépenses de la rubrique 4 diminueraient de 1,5 % en 2018. Conformément aux engagements pris par l'Union lors de la conférence de Bruxelles, 560 millions d'euros d'aide humanitaire en faveur de la population et des réfugiés syriens sont prévus en 2018.

Par ailleurs, le projet de budget européen pour 2018 inclut 40 millions d'euros¹ au titre de l'**action préparatoire pour la défense et la sécurité** afin de financer des projets de recherche dans ces domaines. Il s'agit d'une préfiguration du futur Fonds européen de défense, annoncé par la Commission européenne en juin dernier.

3. Des dépenses administratives dynamiques

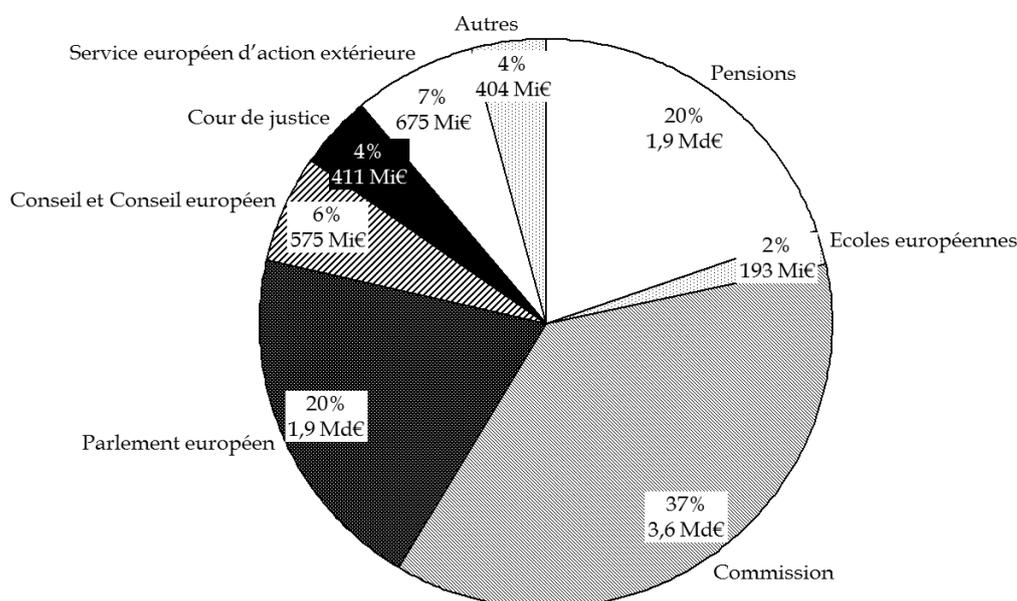
Selon le projet de budget présenté par la Commission européenne, les crédits de la **rubrique 5, regroupant les dépenses administratives des institutions, les pensions de retraite et les subventions aux écoles européennes augmenteraient de 3,1 %** en 2018 (+ 290 millions d'euros),

Le **dynamisme des dépenses de pensions** soulève des enjeux de soutenabilité à moyen et long termes pour le budget européen. En 2018, le montant des pensions versées aux fonctionnaires et autres agents de l'Union atteindrait 1,9 milliard d'euros, soit une progression de 6,1 % par rapport au budget adopté en 2017, tandis que les engagements du régime représentaient 67 milliards d'euros fin 2016².

¹ Au sein de la sous-rubrique 1a du budget général, sur une enveloppe totale de 90 millions d'euros au cours de la période 2017-2019.

² À titre indicatif, en France, les engagements du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État représentaient 2 139 milliards d'euros fin 2016.

Structure des dépenses administratives de l'Union prévues en 2018



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Commission européenne)

Les dépenses administratives des institutions progresseraient de 2,3 % en 2018 pour atteindre 7,6 milliards d'euros. La Commission européenne, qui représente à elle seule 37 % des dépenses de la rubrique (3,6 milliards d'euros), verrait ses dépenses de personnel augmenter de 75 millions d'euros, notamment sous l'effet de la **revalorisation de 2 % des rémunérations des personnels fin 2018.**

Les dépenses de fonctionnement et de personnel des **agences décentralisées** de l'Union européenne – qui ne sont pas comptabilisées dans la rubrique 5 – progresseraient quant à elles de 3,8 % en 2018.

À l'occasion de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, le Conseil de l'Union européenne a pris acte des efforts réalisés pour parvenir à **l'objectif de réduction de 5 % des effectifs des institutions européennes entre 2013 et 2017¹**, tout en exigeant la réalisation d'une évaluation indépendante par la Cour des comptes européenne.

Selon la Commission européenne, **les personnels figurant au tableau des effectifs des institutions ont été réduits de 4,7 % (-1 871 postes)** entre 2013 et 2017. Cependant, le tableau des effectifs exclut les agents contractuels, experts nationaux détachés et intérimaires ainsi que les effectifs liés à l'adhésion de la Croatie ou encore les traducteurs de langue irlandaise. Or les effectifs des personnels

¹ Point 27 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013.

« externes » des institutions ont progressé de 2,5 % (+ 443 postes) entre 2012 et 2018, tandis que ceux des agences décentralisées ont augmenté de 14,5 % sur la même période¹. Ainsi, **le nombre d'agents travaillant effectivement dans les institutions européennes**, mesuré par le nombre de cotisants au régime de retraite de l'Union, **aurait en réalité progressé de 9 %** entre 2012 et 2016².

De plus, **l'accord institutionnel de réduction des effectifs n'a pas permis de ralentir la progression de la masse salariale** : les dépenses de personnel de l'ensemble des institutions, hors agences décentralisées, ont augmenté de **17 % entre 2012 et 2018**, notamment sous l'effet des revalorisations salariales (+ 3,3 % en 2016).

III. LE RISQUE DE FORMATION D'UN ARRIÉRÉ DE PAIEMENTS ET L'ACCUMULATION DES ENGAGEMENTS RESTANT À LIQUIDER

La fin du cadre financier précédent, couvrant la période 2007-2013, avait été marquée par l'apparition d'un **arriéré « anormal » de paiements**, en raison de l'insuffisance des crédits de paiement approuvés au titre du cadre financier pour couvrir toutes les demandes introduites. Cette situation avait obéré le cadre financier 2014-2020 et ralenti son démarrage, l'arriéré n'ayant pu être éliminé en totalité qu'à la fin de l'année 2016.

La Cour des comptes européenne relève un risque similaire d'accumulation de factures impayées au cours des dernières années du cadre financier actuel et des premières années du prochain cadre³. Cependant, la flexibilité accrue concernant l'utilisation de la marge globale pour les paiements, prévue par la révision du cadre financier pluriannuel, devrait apporter des marges de manœuvre suffisantes afin que l'Union puisse honorer les demandes de paiement jusqu'à la fin 2020.

Dès lors, **l'apparition d'un nouvel arriéré anormal de paiements entre 2018 et 2020 apparaît peu probable même si elle ne peut être totalement écartée**. Le cas échéant, il sera indispensable que les deux branches de l'autorité budgétaire, Parlement européen et Conseil, prennent en temps voulu les décisions nécessaires pour permettre à l'Union d'honorer ses paiements.

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 137.

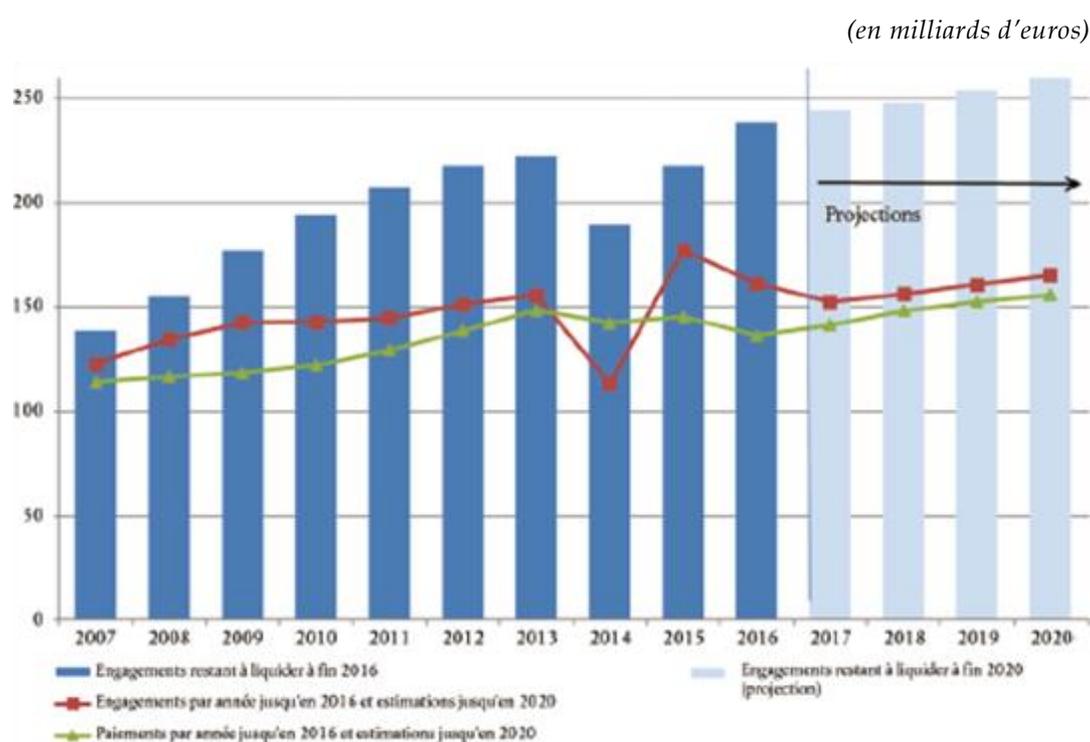
² Ibid.

³ Cour des comptes européennes, rapport annuel sur les comptes de l'UE 2016, JOUE du 28 septembre 2017, p. 59.

L'accumulation des **engagements restant à liquider**, qui ont atteint un **pic historique de 238 milliards d'euros fin 2016** (+ 72 % par rapport au niveau de 2007), fait également peser des risques sur le prochain cadre financier pluriannuel. Selon les estimations de la Cour des comptes européenne, les engagements restant à liquider pourraient atteindre un montant record de 262 milliards d'euros fin 2020¹. L'institution de contrôle relève ainsi que cette situation a « *pour effet d'accroître les montants dus par l'UE et, partant, l'exposition financière de son budget* »².

En outre, la Commission européenne a récemment relevé ses prévisions de restes à liquider à **290 milliards d'euros fin 2020**.

Projection des engagements et des paiements jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel en 2020



¹ Cour des comptes européennes, rapport annuel sur les comptes de l'UE 2016, JOUE du 28 septembre 2017, p. 60.

² Ibid. p. 63

En tout état de cause, **l'arriéré de paiement du budget européen et les engagements restant à liquider devront faire l'objet d'un suivi très attentif au cours des prochaines années**, sous peine de préempter fortement les marges de manœuvre du prochain cadre financier pluriannuel post-2020.

TROISIÈME PARTIE LES DÉFIS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POST-2020

En mai 2018, la Commission européenne présentera une proposition de cadre financier pluriannuel pour la période après 2020. De nombreuses inconnues entourent cette future négociation, parmi lesquelles l'issue du règlement financier relatif à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Comme l'a souligné le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union, publié par la Commission européenne en juin 2017, les questions de la **durée du cadre financier** (cinq ou sept ans), **des politiques publiques prioritaires** financées par le budget européen et du **système de ressources propres** sont également ouvertes. Outre le dilemme récurrent entre prévisibilité et flexibilité du cadre financier, trois défis apparaissent distinctement pour l'avenir :

- comment maintenir une capacité d'intervention suffisante et répondre aux nouveaux besoins malgré le départ de l'un des principaux contributeurs nets au budget européen ?

- par quels moyens établir des liens entre le budget et la politique économique de l'Union ?

- enfin, quelles ressources propres affecter au budget dans un contexte de concurrence fiscale élevée au sein de l'Union ?

I. UNE TENSION À LA HAUSSE POUR LES CONTRIBUTEURS NETS SOUS L'EFFET DU BREXIT ET DE L'APPARITION DE NOUVEAUX BESOINS

En tant qu'État contributeur net au budget européen, la France sera confrontée à une négociation difficile pour tâcher de concilier ses ambitions de relance de l'Union avec son objectif de réduction des déficits publics. En effet, deux facteurs auront un effet majorant sur les contributions nationales au budget de l'Union : les conséquences budgétaires du Brexit et l'émergence de nouvelles priorités au niveau européen.

1. Les conséquences budgétaires du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

En 2015, le Royaume-Uni était le deuxième contributeur net au budget de l'Union derrière l'Allemagne, avec un déficit net de 14 milliards d'euros. Si le niveau de contribution versée par le Royaume-Uni cette année était exceptionnellement élevé (21,4 milliards

d'euros) en raison des fortes variations d'une année sur l'autre du « rabais » dont il bénéficie, le montant moyen de contribution acquitté **entre 2007 et 2014** s'élevait à 13,7 milliards d'euros et son **solde net était de l'ordre de - 7 milliards d'euros** par an.

Dès lors, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînera **une perte nette pour le budget de l'Union qui peut être estimée entre 7 milliards et 10 milliards d'euros par an**¹. Dans l'hypothèse où le divorce serait acté dès le 30 mars 2019, sans règlement financier *ad hoc* pour couvrir la fin du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la perte de recettes devra donc être comblée par les autres États membres, selon des modalités à déterminer.

S'agissant de la période après 2020, **le départ de l'un des principaux contributeurs nets au budget européen pose immédiatement la question du montant du futur budget**. Le caractère soutenable du surcroît de contribution des autres États membres dépendra directement du futur cadre financier pluriannuel. Comme l'a analysé le rapporteur général de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, dans un rapport d'information sur les conséquences économiques et budgétaires du Brexit², même dans l'hypothèse où le budget demeurerait stable, **les incidences budgétaires pour la France varieraient fortement selon le maintien ou la disparition des effets du « rabais sur le rabais » britannique et la nouvelle relation entre l'Union et le Royaume-Uni** (application des seules règles de l'Organisation mondiale du commerce, négociation d'un accord bilatéral sur le modèle suisse ou participation à l'Espace économique européen).

À plus court terme, la décision du peuple britannique de quitter l'Union européenne nécessite un accord sur le règlement financier du divorce. Selon les directives données par les 27 États membres à l'équipe de négociation du Brexit, dirigée par Michel Barnier, **un accord sur le règlement financier du retrait est un préalable à l'engagement de la deuxième phase des négociations** concernant les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union. Or, à la veille du Conseil européen des 19 et 20 octobre 2017, Michel Barnier a indiqué que ces dernières se trouvaient dans « *une impasse extrêmement préoccupante* » concernant le solde budgétaire de sortie de l'Union.

En dépit de la déclaration à Florence le 22 septembre 2017 de la Première ministre britannique, Theresa May, selon laquelle le Royaume-Uni allait « *honorer les engagements qu'[il avait] pris durant sa période d'adhésion* » un désaccord de fond demeure sur le montant du

¹ Voir également Jörg Haas et Eulalia Rubio, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? », Policy paper n° 183, Institut Jacques Delors, Bertelsmann Stiftung, janvier 2017.

² Rapport d'information n° 656 (2015-2016) fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat sur les conséquences économiques et budgétaires du Brexit.

chèque britannique. En effet, **le Royaume-Uni serait prêt à verser 20 milliards d'euros de contribution au budget européen jusqu'en 2020**, au titre de la période de transition, ce qui correspondrait à sa contribution nette en 2019 et 2020.

Toutefois, les 27 États membres considèrent que les engagements du Royaume-Uni comprennent l'ensemble des engagements financiers découlant du cadre financier pluriannuel 2014-2020 ainsi que les restes à liquider des cadres financiers précédents, les retraites des fonctionnaires européens, les autres passifs éventuels liés aux prêts et garanties accordées par l'Union et les surcoûts entraînés par la sortie du Royaume-Uni, comme par exemple le déménagement des agences¹. Ainsi, **les chiffres non officiels font état d'une facture de l'ordre de 60 milliards à 80 milliards d'euros pour le Royaume-Uni.**

L'issue de cette négociation et le reliquat éventuel à couvrir pour les 27 États membres auront donc un impact direct sur le niveau d'ambition du prochain cadre financier pluriannuel.

2. Répondre aux nouvelles priorités sans sacrifier la politique agricole commune et la politique de cohésion

À côté des politiques communautaires traditionnelles telles que la politique agricole commune et la politique de cohésion, de nouvelles priorités sont apparues au niveau européen au cours des dernières années : la sécurité, la lutte contre le terrorisme, la gestion des flux de réfugiés et de migrants ou encore la défense.

Les attentats ayant frappé l'Europe et la crise des réfugiés ont en effet conduit l'Union à mobiliser l'ensemble des flexibilités disponibles afin de doubler les crédits en matière de **sécurité, de gestion des frontières et de politique migratoire**. Les besoins de financement dans ces domaines sont estimés à **15 milliards d'euros par an après 2020**.

Le **Fonds européen de la défense**, annoncé par la Commission européenne en juin 2017, nécessiterait quant à lui **1,5 milliard d'euros par an** après 2020, dont 500 millions d'euros consacrés à la recherche et développement et 1 milliard d'euros à l'acquisition conjointe d'équipements et de technologies de défense. Complété par des financements nationaux, le fonds aurait vocation à mobiliser 5,5 milliards d'euros au total chaque année.

¹ Annexe à la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en vue d'un accord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne.

Par ailleurs, les **disparités socio-économiques, le chômage des jeunes, le changement climatique et les atteintes à l'environnement** méritent également une réponse au niveau européen, qui doit se traduire par des interventions budgétaires.

Selon le commissaire européen au budget, Günther Oettinger, « *si l'Europe est appelée à s'attaquer à de nouveaux défis, il importe de trouver quelque part les ressources nécessaires. Nous pouvons soit dépenser moins soit trouver des recettes nouvelles* »¹. Ainsi le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union évoque, outre la mobilisation de nouvelles ressources propres, « **des choix difficiles** »² **qui nécessiteront des redéploiements, voire de réduire certaines dépenses.**

Parmi les pistes évoquées par la Commission européenne figurent la **réduction des paiements directs de la politique agricole commune** par le ciblage des aides dans les zones périphériques et les exploitations les plus pauvres ou l'introduction de cofinancements nationaux.

S'agissant de la **politique de cohésion**, le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union évoque une **possible concentration des fonds uniquement sur les régions les plus pauvres de l'Union et sur les programmes de coopération transfrontalière** ou encore un relèvement des cofinancements nationaux. De nouveaux critères d'attribution des fonds pourraient également être ajoutés tels que la démographie, le chômage, l'inclusion sociale des migrants ou le changement climatique.

Une grande vigilance devra donc être accordée à la négociation du futur cadre financier, qui déterminera les politiques menées au niveau européen dans les cinq à sept prochaines années. **Il importe que le Gouvernement tienne compte de l'impact de ses arbitrages sur les collectivités territoriales, en particulier celles situées dans les territoires ruraux les plus fragiles.**

Une attention spécifique devra également être portée à la **nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS)** retenue pour définir la nouvelle politique de cohésion, *a fortiori* si un ciblage doit être opéré. Si le « maillage » territorial est trop large, le risque serait en effet d'écartier de l'éligibilité aux fonds de cohésion des territoires isolés.

¹ Commission européenne, communiqué de presse du 28 juin 2017.

² Commission européenne, document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, juin 2017.

II. LE RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE BUDGET EUROPÉEN ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

L'articulation entre le budget européen et la politique économique de l'Union - et plus particulièrement de la zone euro - compte aujourd'hui parmi les débats de fond du prochain cadre financier. Deux pistes sont mises en avant pour renforcer les liens entre le budget et la gouvernance économique : d'une part, le renforcement ou l'introduction de nouvelles conditionnalités de versement des fonds européens et, d'autre part, la création d'une capacité budgétaire de la zone euro, au sein ou en-dehors du budget de l'Union.

1. Les conditionnalités d'accès aux fonds de la politique de cohésion

La programmation 2014-2020 établit d'ores et déjà des liens entre la politique de cohésion et la gouvernance économique européenne. En principe, pour recevoir les fonds de la politique de cohésion, les États membres doivent remplir des **conditionnalités *ex ante*** comme le respect de la législation européenne en matière d'efficacité énergétique et de marchés publics mais aussi la mise en œuvre des « recommandations spécifiques par pays » adressées par le Conseil à chaque État membre dans le cadre du semestre européen.

Des **conditionnalités macroéconomiques** sont également prévues permettant de **suspendre en tout ou partie le versement des fonds structurels et d'investissement**, par exemple lorsqu'un État membre ne prend pas les mesures appropriées pour corriger son déficit excessif ou ne met pas en œuvre les mesures auxquelles il s'est engagé dans son programme de stabilité. **Les sanctions prévues au titre des conditionnalités macroéconomiques n'ont, à ce jour, jamais trouvé à s'appliquer.** La suspension d'une partie des crédits d'engagement des fonds de cohésion a toutefois été examinée par la Commission européenne à l'automne 2016 concernant l'Espagne et le Portugal. Devant l'opposition du Parlement européen, cette option a été écartée.

Dans le cadre de la future politique de cohésion post-2020, la Commission européenne envisagerait de **renforcer les liens existants entre la politique de cohésion et la gouvernance économique.** Les **conditionnalités *ex ante*** pourraient notamment être revues afin d'inciter plus fortement les États membres à mettre en œuvre les **réformes structurelles** préconisées dans le cadre du semestre européen¹.

¹ Commission européenne, *Septième rapport sur la cohésion, octobre 2017.*

Dans son discours de La Sorbonne du 26 septembre 2017, le Président de la République a quant à lui évoqué un autre type de conditionnalité, de nature fiscale. Afin de lutter contre la concurrence fiscale au sein de l'Union, **le respect d'une fourchette de taux d'impôt sur les sociétés pourrait conditionner l'accès aux fonds européens de cohésion**. L'idée sur laquelle repose cette proposition est que l'« *on ne peut pas avoir des fonds structurels qui financent la baisse des taux d'impôt sur les sociétés* »¹. Ce type de conditionnalité visant à limiter le *dumping fiscal* entre États membres constitue une piste intéressante pour l'avenir.

2. La création d'un embryon de budget de la zone euro

Dans le cadre des débats sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, **la question de la création d'une fonction de stabilisation au sein ou en-dehors du budget de l'Union est posée**. Du point de vue de la Commission européenne, un tel mécanisme de stabilisation présenterait une utilité en cas de choc macroéconomique affectant tout ou partie des États membres². Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un « fonds pour les mauvais jours », d'un fonds de soutien à l'investissement ou d'un système de réassurance pour les régimes nationaux d'assurance chômage.

Si cette position semble se rapprocher de la proposition française de création d'un budget de la zone euro, « *le débat porte sur la question de savoir si un tel mécanisme de stabilisation devrait être lié à une nouvelle capacité budgétaire exclusivement circonscrite à la zone euro, ou s'il pourrait être pris en charge par le budget de l'UE, étant donné que la zone euro représente déjà 85 % du PIB de l'Union* »³.

À l'occasion du discours sur l'état de l'Union en 2017, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker s'est exprimé en faveur de la **création d'une « ligne budgétaire » consacrée à la zone euro** dans le budget de l'Union et a, par conséquent, rejeté l'idée d'un Parlement de la zone euro.

Qu'il s'agisse d'un véritable budget de la zone euro ou d'une ligne budgétaire au sein du budget de l'Union, la création d'un tel instrument nécessitera, en tout état de cause, l'apport de nouvelles ressources et une gouvernance *ad hoc*.

¹ Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, pour une Europe souveraine, unie et démocratique du 26 septembre 2017.

² Commission européenne, document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, mai 2017.

³ Commission européenne, document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, juin 2017, p. 22.

III. LA REFONTE DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES

Parallèlement à la négociation et à l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel devra être négociée une nouvelle décision relative au système des ressources propres.

La dernière décision concernant les ressources propres¹, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016 de manière rétroactive a, pour l'essentiel, conservé le *statu quo* tout en ajustant les divers mécanismes de correction et de rabais dont bénéficient certains États membres. Ainsi, **le système actuel souffre d'un degré de complexité extrême**, qui nuit à la lisibilité du budget européen, **et d'un déséquilibre structurel**, la ressource RNB représentant plus de 70 % des ressources de l'Union tandis que les droits de douane et la ressource TVA sont désormais minoritaires

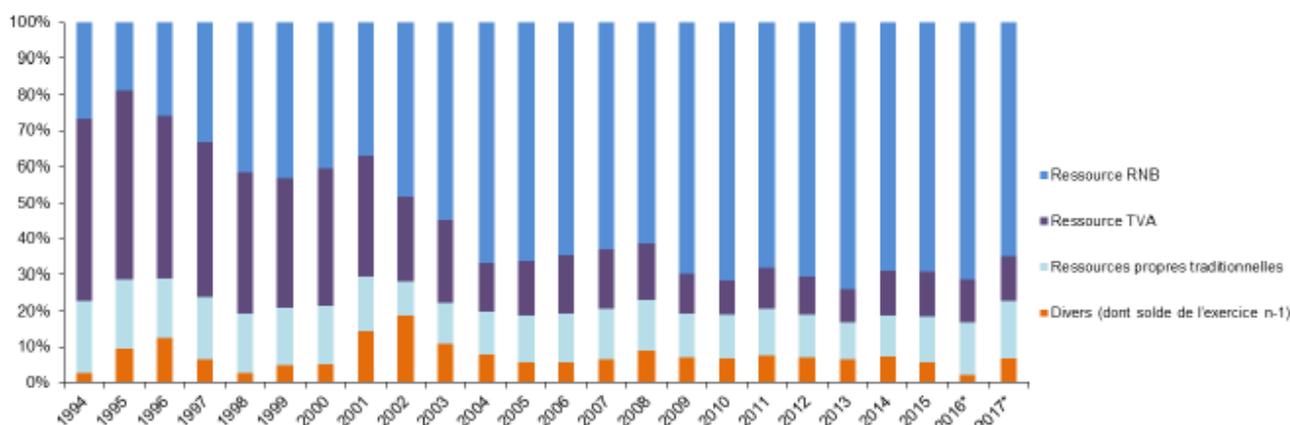
Après l'échec de la réforme proposée en 2011², « *voilà des décennies que la question des ressources propres est intouchable. Tout le monde s'accorde à reconnaître que le système est loin d'être optimal, mais le sujet a toujours été considéré comme politiquement explosif et techniquement très complexe* » a ainsi résumé l'ancien commissaire européen et président du Conseil italien, Mario Monti, devant les commissions des finances et des affaires européennes du Sénat³.

¹ Décision du Conseil 2014/335/UE, Euratom du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

² En juin 2011, la Commission européenne a présenté un ensemble de propositions pour réformer le système des ressources propres s'articulant autour de la simplification du système existant, de la réforme des mécanismes de correction et de la création de deux nouvelles ressources : une nouvelle ressource TVA et une taxation des transactions financières.

³ Sénat, Audition de M. Mario Monti, président du groupe de haut niveau sur les ressources propres, et de M. Alain Lamassoure, membre du groupe de haut niveau, député européen, devant la commission des finances et la commission des affaires européennes, mercredi 1^{er} février 2017.

Évolution de la structure des recettes du budget de l'UE



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2018 « Relations financières avec l'Union européenne »

À la demande du Parlement européen, un **groupe de haut niveau sur les ressources propres, présidé par Mario Monti**, a été créé en 2014 afin de procéder à un réexamen général du système des ressources propres existant. Considérant que la réflexion sur les dépenses du budget de l'Union doit s'accompagner d'une analyse de ses modalités de financement, le groupe de travail a identifié plusieurs principes essentiels devant guider toute future réforme, dont la **neutralité budgétaire**, c'est-à-dire la stabilisation du volume global du budget aux alentours de 1 % du RNB, la **neutralité de la charge fiscale globale** pour le contribuable européen ou encore la nécessité de cibler les domaines apportant la « **valeur ajoutée européenne** » la plus élevée.

Le rapport final du groupe de haut niveau plaide en faveur de la création de nouvelles ressources, ayant le caractère de véritables ressources propres de l'Union. « *Une réforme globale et viable [...] pourrait impliquer une combinaison de nouvelles ressources découlant de la production, de la consommation et des politiques environnementales* »¹. Sans se prononcer explicitement en faveur de telle ou telle ressource, le groupe de haut niveau a considéré la refonte de la ressource TVA, une ressource propre basée sur une assiette harmonisée de l'impôt sur les sociétés, une taxe sur le carbone ou encore une redevance sur le carburant comme des options envisageables.

Le rapport recommande également la **suppression de l'ensemble des mécanismes de corrections et rabais à la suite du retrait du Royaume-Uni** – ce qui rejoint une position constante de la France –, l'évolution de la notion de solde net afin de mieux prendre en compte la

¹ Groupe de haut niveau sur les ressources propres, Rapport final et recommandations, décembre 2016.

valeur ajoutée des politiques de l'Union ainsi qu'une meilleure coordination entre le budget européen et les budgets nationaux.

En définitive, ces travaux très complets présentent des pistes et une méthode de réforme du système des ressources propres intéressantes. Toutefois, sans volonté politique forte, ils resteront lettre morte. **L'accueil mitigé du Conseil concernant la proposition de directive établissant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés¹** et les réserves exprimées par certains parlements nationaux sur ce texte² illustrent la difficulté de progresser en matière d'harmonisation fiscale.

Si, pour certains, le Brexit constitue une opportunité pour réformer le système des ressources propres, d'autres tendent à considérer que les négociations du prochain cadre financier pluriannuel seront trop délicates pour parvenir à dégager l'unanimité sur ce sujet. Le rééquilibrage du système de ressources propres est, à n'en pas douter, un travail de longue haleine mais des avancées semblent possibles à l'horizon du prochain cadre financier.

¹ Commission européenne, proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés, COM(2016) 685 final.

² Sept chambres de parlements nationaux ont déposé un avis motivé au titre de l'atteinte au principe de subsidiarité.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Patrice Joly, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27 du projet de loi de finances pour 2018).

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Nous examinons aujourd'hui la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Le projet de loi de finances fournit chaque année une évaluation du prélèvement opéré sur les recettes nationales, afin de financer les programmes européens. Pour 2018, le montant du prélèvement sur recettes européen est estimé à 20,2 milliards d'euros, contre 17,9 milliards d'euros en 2017. À ce montant s'ajoutera environ 1,7 milliard d'euros de droits de douane, versé directement au budget de l'Union, ce qui porte la contribution totale de la France à près de 22 milliards d'euros. Si l'on assimile le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à une dépense, il s'agirait donc du quatrième poste du budget de l'État. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une forte augmentation du prélèvement sur recettes : celui-ci s'élèverait à 23,3 milliards d'euros en 2019 et 24,1 milliards d'euros en 2020. Il progresserait donc de 35 % entre 2017 et 2020.

Au regard des données fournies par la Commission européenne et la direction du budget, la prévision de prélèvement sur recettes européen pour 2018 semble correctement calibrée. Cette prévision se fonde principalement sur le besoin de financement de l'Union, qui est estimé par la Commission européenne. Il est difficile d'appréhender la justesse de cette évaluation. Cependant, il nous est indiqué que le besoin de financement devrait augmenter d'environ 11 milliards d'euros en crédits de paiement par rapport à 2017. Le projet de budget présenté par la Commission européenne s'établit ainsi à 145 milliards d'euros en paiements, en hausse de 8 % par rapport au précédent budget. Après une phase de démarrage très lente entre 2014 et 2017, les programmes de la politique de cohésion devraient en principe atteindre leur vitesse de croisière en 2018.

Ensuite, les prévisions de ressources en matière de TVA, estimées à 4,4 milliards d'euros, et celles relatives à la contribution de la France au « chèque britannique », évaluée à 1,3 milliard d'euros, sont cohérentes avec les montants constatés les années précédentes.

Nous avons observé une sous-exécution du prélèvement sur recettes de l'ordre de 1 milliard d'euros en 2015 et 2016. En 2017, le montant effectivement reversé à l'Union devrait être inférieur d'environ 800 millions d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. D'après les données de la Commission européenne, il ne serait cependant pas prudent d'anticiper une nouvelle sous-exécution en 2018, dans la mesure où une montée en charge des programmes européens est prévisible.

Il faut souligner que les évaluations budgétaires s'inscrivent dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui fixe des plafonds de dépenses pour sept ans, plafonds juridiquement contraignants. Le cadre financier a fait l'objet d'une révision en juin 2017, qui n'a pas remis en question les plafonds de dépenses. La révision a néanmoins permis de réaffecter 3,5 milliards d'euros de dépenses supplémentaires entre 2017 et 2020 en faveur de l'emploi des jeunes, de l'investissement, ou encore pour répondre à la crise migratoire.

Pour résumer, la forte hausse du prélèvement sur recettes européen prévue entre 2018 et 2020 s'explique essentiellement par l'accumulation des demandes de paiement que l'on constate en règle générale en fin de cadre financier, ce qui provoque un effet « boule de neige » sur les contributions nationales.

Deuxièmement, je souhaiterais souligner le caractère préoccupant des retards de mise en œuvre de la politique de cohésion. Le constat est sans appel : en effet, à la mi-2017, c'est-à-dire à la moitié de la période de programmation 2014-2020, moins de 10 % des crédits d'engagement de la politique de cohésion avaient donné lieu à des paiements.

Ces retards concernent l'ensemble des États membres. Ils s'expliquent par différents facteurs : l'adoption tardive des bases juridiques des différents programmes, la lourdeur des procédures de contrôle et d'audit qui ralentit le processus de désignation des autorités de gestion, ou encore l'extension du dégageant d'office de deux à trois ans, qui a donné davantage de temps aux États membres pour procéder aux paiements.

S'agissant de la France, un facteur supplémentaire tient vraisemblablement au transfert des autorités de gestion des fonds européens aux régions, sans qu'il soit possible d'en mesurer précisément les effets à ce stade. Quoiqu'il en soit, nous accusons un sérieux retard dans la transmission de nos demandes de paiement. Fin 2016, le taux d'exécution des paiements était de 8,2 % en France contre 9,2 % en moyenne dans l'Union européenne. En 2016, seul 1 milliard d'euros a été payé au titre de la politique de cohésion dans notre pays, bien en deçà des 2,7 milliards d'euros constatés en 2015, à la fin de la période de programmation précédente.

C'est d'ailleurs l'une des raisons de la forte dégradation du solde net de la France en 2016. Selon les chiffres de la Commission européenne, notre solde s'établit à - 9,2 milliards d'euros, principalement sous l'effet du faible montant des dépenses exécutées sur notre territoire. La France redevient ainsi le deuxième contributeur net après l'Allemagne et avant le Royaume-Uni.

Les retards de mise en œuvre de la politique de cohésion sont non seulement dommageables pour les porteurs de projet et les bénéficiaires de fonds européens, mais ils font aussi peser un risque sur la bonne exécution des dernières années de mise en œuvre du cadre financier 2014-2020. Ainsi, les « restes à liquider » ont atteint le niveau record de 238 milliards d'euros fin 2016 et s'élèveraient à 290 milliards d'euros fin 2020 selon les estimations dont nous disposons. Or ces engagements devront nécessairement donner lieu à des paiements et risquent de préempter fortement le début du prochain cadre financier.

Ceci m'amène à évoquer les défis du prochain cadre financier pluriannuel de l'après 2020. En mai 2018, la Commission européenne présentera une proposition de cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2020. Cette négociation s'annonce très difficile et dépendra dans une large mesure de l'issue du règlement financier du Brexit.

Or, comme vous le savez, les négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sont actuellement dans « l'impasse », pour reprendre les termes de Michel Barnier, négociateur chargé de ce dossier. Le nœud de la discorde est la facture du Brexit, puisque les vingt-sept États membres exigent que le Royaume-Uni honore l'ensemble de ses engagements financiers, y compris une part des restes à liquider évoqués précédemment et les pensions de retraite des fonctionnaires, soit environ 60 milliards à 80 milliards d'euros au total.

Surtout, le départ des Britanniques entraînera une perte nette de recettes de 10 milliards d'euros par an pour le budget de l'Union européenne, alors même que de nouvelles priorités politiques ont émergé ces dernières années : la lutte contre le terrorisme, la gestion des flux migratoires, la défense, qui s'ajoutent aux enjeux liés à la transition environnementale et énergétique.

La réduction des dépenses de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion, qui représentent environ 70 % des dépenses de l'Union, est d'ores et déjà évoquée par la Commission européenne. Il s'agit d'un sujet majeur pour la France qui reste le premier pays bénéficiaire de la PAC en volume. Un autre enjeu important sera d'obtenir la prise en compte de territoires homogènes au regard de leur richesse dans le cadre de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), retenue pour définir la nouvelle politique de cohésion.

S'agissant des recettes, le groupe de haut niveau présidé par Mario Monti a présenté des propositions pour réformer le système de ressources propres de l'Union. Cette réforme doit être l'occasion de faire avancer l'harmonisation fiscale en Europe et de lutter contre la concurrence déloyale entre États membres. Je pense en particulier au projet d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et à la proposition de taxation des géants du numérique, les fameux Google, Apple, Facebook ou Microsoft, surnommés GAFA. Pour être mises en œuvre, ces propositions nécessiteront une volonté politique forte.

Enfin, la perspective avancée par certains pays, dont la France, de créer un budget de la zone euro fera sans doute l'objet de débats de fond lors du prochain cadre financier. Il s'agirait de disposer d'un outil de stabilisation macroéconomique, même si sa pertinence et les modalités de sa mise en œuvre restent discutées.

Je m'arrête ici car nous aurons l'occasion de débattre plus avant de l'avenir du budget européen en séance publique, le 23 novembre prochain. Ces questions mériteront également des travaux plus approfondis au sein de notre commission et de la commission des affaires européennes dans les prochains mois.

En l'état des données disponibles et compte tenu de l'ajustement qui aura lieu en cours de session budgétaire, je recommande à la commission l'adoption, sans modification, de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce rapport prend cette année une tournure particulière en raison du Brexit. Est-on en mesure aujourd'hui de tirer les conclusions du discours prononcé à Florence par Mme Theresa May sur le montant du versement britannique ?

Ma seconde question porte sur un sujet de préoccupation majeur pour notre commission, la fraude à la TVA. En matière fiscale, les décisions sont prises à l'unanimité des États membres à l'échelon européen. Cela étant, la TVA est également une ressource propre pour l'Union européenne. Dès lors, ne pourrait-on pas envisager que l'Union intervienne directement pour recouvrer les produits de TVA, sans plus attendre l'accord de l'ensemble des États membres ? Il s'agirait d'un levier d'action intéressant pour contourner une règle, celle de l'unanimité, qui ne permet pas d'avancer. Aujourd'hui, les recettes de l'Union s'érodent tout autant que les recettes de ses États.

M. Michel Canevet. – Je suis bien sûr préoccupé par l'évolution du montant de la contribution versée par la France au budget de l'Union, mais aussi par la mise en œuvre des politiques européennes sur notre territoire. Je pense en particulier à la politique régionale : pour la période 2014-2020, l'État a confié aux régions un certain nombre de compétences,

comme la gestion du programme Leader concernant le développement rural ou celle du fonds européen consacré aux affaires maritimes et à la pêche. Or la mise en œuvre de ces programmes a soulevé beaucoup de difficultés et demandé beaucoup de temps.

Parmi les raisons avancées pour expliquer le retard enregistré, on évoque la volonté de l'État de conserver la maîtrise des logiciels de gestion des aides et le fait que la technologie ferait défaut, ce qui est un comble à l'heure de l'économie numérique.

Faute d'avoir pu consommer les fonds européens à temps, la France ne risque-t-elle pas d'être obligée d'en reverser une partie à l'Union européenne ?

Ma seconde question porte sur la politique en faveur de la mobilité des jeunes : les crédits du programme Erasmus sont-ils en augmentation ou en diminution de 200 millions à 100 millions d'euros ?

M. Sébastien Meurant. – Ma question porte sur la Turquie. Compte tenu des agissements répétés du Président Erdogan, l'Union européenne continuera-t-elle à aider ce pays de la même façon qu'auparavant ? Où en est-on de la demande formulée par l'Allemagne de suspendre les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) à la Turquie ?

M. Bernard Delcros. – Je souhaiterais connaître les causes du retard de mise en œuvre de la politique de cohésion en France, ainsi que celles à l'origine de l'importante baisse de consommation des crédits. Comment notre pays se situe-t-il par rapport aux autres États membres dans ce domaine ? Existe-t-il un lien direct entre les difficultés rencontrées en France et le transfert des autorités de gestion des fonds européens aux régions ?

Mme Nathalie Goulet. – Je voudrais connaître les raisons qui expliquent le retard de versement des crédits de la PAC.

J'aimerais également de plus amples explications sur les dysfonctionnements du logiciel Osiris. Doit-on s'attendre au même type de difficultés qu'avec Louvois et la plateforme nationale des interruptions judiciaires (PNIJ) ? Le montant de ces dysfonctionnements peut en effet se chiffrer à plusieurs millions d'euros !

M. Thierry Carcenac. – Le Royaume-Uni envisagerait d'appliquer des droits de douane après sa sortie de l'Union européenne. Que comptent faire les États membres en réaction à cette décision ?

J'aimerais également évoquer la question de la gestion des fonds européens. Au niveau départemental, j'ai moi-même pu constater que la multiplicité des contrôles, celui de la direction régionale des finances publiques ou celui de la direction du travail, par exemple, pouvait complexifier la gestion des crédits du fonds social européen (FSE). Cette

lourdeur pourrait peut-être expliquer la sous-consommation des crédits en France.

M. Pascal Savoldelli. - Je partage l'ensemble des observations du rapporteur spécial, mais je ne suis en revanche en désaccord avec les conclusions qu'il en tire.

En effet, j'approuve totalement le fait que la Nation française contribue à la solidarité européenne. Toutefois, j'observe que le prélèvement sur recettes augmenterait de 35 % entre 2017 et 2020, alors qu'un retard a été pris dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Cela signifie que l'effort budgétaire n'est pas suivi des résultats escomptés.

Ce constat me pose d'autant plus problème qu'on évoque une réduction des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion après 2020.

En outre, un flou existe autour du Brexit : celui-ci entraînerait une perte nette de recettes de 10 milliards d'euros par an pour le budget de l'Union. Or notre rapporteur spécial a raison d'appeler notre attention sur le fait que ce montant ne correspondra pas forcément à l'addition finale.

Toutes ces observations m'incitent à ne pas approuver le rapport qui nous est présenté.

M. Julien Bargeton. - La notion de « solde net » est un concept purement budgétaire qui ne permet pas de tenir compte de tous les coûts ou avantages liés à l'appartenance à l'Union européenne, comme la participation au marché unique. En France, ce solde se détériore en raison de la sous-consommation des crédits, en comparaison notamment des autres États membres. Notre commission y gagnerait à se voir communiquer un tableau comparant le taux de consommation des crédits européens dans les différents États membres de l'Union, ainsi qu'une étude ciblée sur les raisons de cette spécificité française.

M. Arnaud Bazin. - On insiste sur l'insuffisance de la consommation des crédits en France tout en évoquant le vaste transfert de gestion des fonds européens aux régions. La réforme régionale a-t-elle joué un rôle de ce point de vue ? A-t-elle contribué à amplifier la sous-consommation des crédits ?

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. - Pour répondre au rapporteur général, je précise que Theresa May a affirmé à Florence vouloir respecter les engagements du Royaume-Uni. La difficulté, c'est que nous n'avons pas exactement la même définition du respect de ces engagements : le Premier ministre britannique a mentionné le chiffre de 20 milliards d'euros quand les dernières estimations avancées se situent plutôt dans une fourchette de 60 milliards à 80 milliards d'euros. Le

sommet de Florence n'a pas permis de faire disparaître cette divergence d'appréciation et de faire en sorte que les points de vue se rapprochent.

Sur la question de la fraude à la TVA, qui est à la fois un enjeu national et européen, je ne dispose pas d'élément de réponse particulier, hormis le fait que, s'agissant d'une ressource propre, toute adaptation au régime applicable à cet impôt et notamment à la lutte contre la fraude nécessite l'unanimité des États membres de l'Union.

Michel Canevet a évoqué la difficile mise en œuvre des programmes européens et, notamment, du programme Leader. Les causes à l'origine de cette situation sont diverses.

Il y a évidemment la question des dysfonctionnements du logiciel Osiris : ceux-ci expliquent en effet une partie des retards, ce qui est bien entendu inexplicable et injustifiable aux yeux de nos concitoyens qui sont, en définitive, les bénéficiaires de ces programmes.

Les retards de paiement sont également dus à la décision d'étendre d'une année le dégageant d'office. Paradoxalement, le report d'une année de la facilité accordée pour apporter les justificatifs de dépenses et, donc, le report du risque de perdre le bénéfice des aides européennes ont peut être entraîné une moindre consommation des crédits.

S'agissant de la question relative à la mobilité des jeunes, je précise que les crédits ont été majorés de 100 millions d'euros dans le cadre de la révision à mi-parcours.

À Sébastien Meurant, je répondrai qu'il existe des divergences d'appréciation à l'échelon européen sur la position à adopter vis-à-vis de la Turquie. Il est vrai que l'Allemagne est favorable à une position plus restrictive. Aujourd'hui, la voie choisie est celle de la suspension des crédits et des aides accordés par la BEI.

Julien Bargeton a suggéré de comparer le taux moyen de consommation des crédits destinés à la mise en œuvre des programmes européens entre États membres. Selon les données dont on dispose, le taux d'exécution des paiements dans l'Union européenne est de 9,2 %, contre 8,2 % en France. Nous sous-consommons donc davantage que la moyenne européenne, même si l'Allemagne se situe à un niveau proche du nôtre.

Pour répondre à Nathalie Goulet, les retards de versement des aides agricoles au niveau national étaient importants les années précédentes, s'agissant en particulier des mesures agro-environnementales. Selon les informations obtenues auprès du ministère du budget, ces retards devraient être soldés d'ici la fin de l'année 2018.

Thierry Carcenac a posé la question des droits de douane et soulevé le problème des délégations de gestion. S'agissant des droits de douane, je ne peux que rappeler la règle qui serait suivie en l'absence d'accords commerciaux, à savoir que l'on appliquerait alors des droits de douane. Quant aux délégations de gestion et aux divers dispositifs d'audit et de contrôle en vigueur, ils pourraient en effet partiellement expliquer le plus grand retard de la France en matière de consommation des crédits. En tout cas, on constate que l'ensemble des bénéficiaires et des gestionnaires se plaignent de cette superposition des contrôles.

Notre collègue Pascal Savoldelli a souligné la forte augmentation de la contribution française de 2017 à 2020. Je rappelle cependant que, en 2017, le montant effectivement reversé à l'Union devrait être inférieur d'environ 790 millions d'euros à la prévision initiale. En outre, l'entrée dans la seconde moitié du programme pluriannuel va pousser à l'accélération de la consommation des crédits. Par conséquent, il ne me semble pas que la contribution française au budget de l'Union soit surévaluée.

Je confirme ma crainte que l'enveloppe allouée à la politique de cohésion mais aussi à la PAC diminue après 2020, afin de tenir compte du retrait d'un contributeur net au budget de l'Union, le Royaume-Uni, et de l'existence d'autres priorités. Il s'agit d'un enjeu important pour notre pays, dans la mesure où la France est l'un des premiers bénéficiaires de ces politiques qui représentent l'essentiel du budget européen.

Enfin, je répondrai à Arnaud Bazin que la délégation des autorités de gestion au niveau régional a très vraisemblablement eu un effet sur le niveau de consommation des crédits, mais que je ne dispose d'aucun élément pour évaluer l'ampleur de cet impact.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction du budget, bureau des finances et des politiques de l'Union européenne

- M. Boris MELMOUX-EUDE, chef du bureau ;
- Mme Carole ANSELIN, adjointe au chef du bureau.