



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

**« PARTICIPATION DE LA FRANCE
AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE »
(ARTICLE 27)**

Examen par la commission des finances le jeudi 3 novembre 2016

Rapporteur spécial :

M. François MARC

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
 PREMIÈRE PARTIE LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE PRÉVU EN 2017	
I. UNE BAISSÉ APPARENTE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT	
DE L'UE SUR LA PÉRIODE 2015-2017	8
1. <i>Un prélèvement sur recettes au profit de l'UE de 19,1 milliards d'euros en 2017, en</i>	
<i>baissé de 3 % sur le triennal 2015-2017</i>	<i>8</i>
2. <i>La sous-exécution de 1 milliard d'euros du prélèvement sur recettes en 2015.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Une exécution 2016 marquée par l'entrée en vigueur de la décision relative aux</i>	
<i>ressources propres de l'UE.....</i>	<i>11</i>
II. LES CONSÉQUENCES DE LA SOUS-EXÉCUTION DU BUDGET DE L'UE SUR	
LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR 2017.....	12
1. <i>Un projet de budget de l'UE pour 2017 tirant les conséquences du lent démarrage des</i>	
<i>programmes de la politique de cohésion</i>	<i>13</i>
2. <i>Une contribution au financement de la correction britannique représentant 7,5 % du</i>	
<i>prélèvement sur recettes en 2017</i>	<i>19</i>
III. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FINANCEMENT DE LA	
« FACILITÉ EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS EN TURQUIE »	20
 DEUXIÈME PARTIE LES ENJEUX BUDGÉTAIRE EUROPÉENS DE MOYEN TERME	
I. LA RÉVISION À MI-PARCOURS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	
2014-2020	24
1. <i>Près de 3,8 milliards d'euros de dépenses nouvelles proposées d'ici 2020</i>	<i>25</i>
2. <i>Le doublement des instruments spéciaux en faveur de la flexibilité et la création d'une</i>	
<i>« réserve de crise de l'UE »</i>	<i>27</i>
II. LES NOMBREUSES INCERTITUDES RELATIVES AUX CONSÉQUENCES	
BUDGÉTAIRES DU « BREXIT »	30
1. <i>La dépréciation de la livre sterling comme première conséquence négative du « Brexit »</i>	
<i>sur le budget de l'UE.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Quel niveau de dépenses et quels contours d'un budget européen à 27 ?</i>	<i>31</i>
3. <i>Quelles modalités financières de règlement de la sortie du Royaume-Uni ?</i>	<i>32</i>

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'article 27 du projet de loi de finances pour 2017 évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **19,1 milliards d'euros pour l'exercice 2017, soit une baisse de 5,4 % par rapport à la prévision pour 2016 et de 3,0 % par rapport à l'exécution 2015.**

2. En 2017, le **prélèvement sur recettes intègre également, à hauteur de 136 millions d'euros, la participation de la France au financement de la « facilité en faveur des réfugiés en Turquie »**, mise en place à la suite de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement du 29 novembre 2016.

3. L'écart de 1,4 milliard d'euros entre le montant du prélèvement sur recettes pour 2017 et le montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 s'explique principalement par le **faible montant de crédits de paiement retenu par la Commission européenne dans le cadre du projet de budget 2017 (- 6,2 %)**. Ceci résulte du lent démarrage des programmes de la politique de cohésion dont le montant de crédits de paiement prévu diminuerait de 23 % par rapport au budget européen pour 2016.

4. Avec 157,7 milliards d'euros en crédits d'engagement (+ 1,7 % par rapport à 2016) et 134,9 milliards d'euros en crédits de paiement (- 6,2 % par rapport à 2016), le projet de budget pour 2017 présenté par la Commission européenne propose également une **hausse de 1,8 milliard d'euros des dépenses destinées à répondre à la crise des réfugiés et à assurer une meilleure gestion des frontières extérieures**, ainsi que l'affectation de 1 milliard d'euros supplémentaire en faveur de l'**Initiative pour l'emploi des jeunes**.

5. La France demeure le **premier financeur du « chèque britannique » en 2017, à hauteur de 26 %, soit 1,38 milliard d'euros**. Ce montant diminue de 7,5 % par rapport à 2016.

6. Le « **reste-à-liquider** », correspondant aux engagements du budget européen n'ayant pas encore été couverts par des paiements, **devrait continuer de croître en 2017 pour atteindre 251,6 milliards d'euros en fin d'année**, soit une hausse de 22,8 milliards d'euros par rapport à fin 2016 et de 33,8 milliards d'euros par rapport à fin 2015.

7. La proposition de **révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020**, présentée par la Commission européenne en septembre 2016, conduirait à majorer les crédits d'engagements de **12,8 milliards d'euros sur le reste de la période, dont 3,8 milliards d'euros de dépenses véritablement nouvelles en faveur de la croissance et de l'emploi, de la gestion des flux migratoires et de la sécurité.**

8. Cette proposition de révision du cadre financier marque **une volonté de répondre aux nouveaux défis auxquels l'Union européenne est confrontée, en accroissant la flexibilité du budget européen**, à travers le doublement de la capacité des instruments spéciaux et la création d'une nouvelle « réserve de crise de l'UE ».

9. La décision d'octroyer, dans le cadre de cette révision, **des moyens financiers supplémentaires aux programmes et instruments ayant fait leurs preuves pour soutenir l'investissement** – en particulier le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), Horizon 2020 et COSME – constitue une bonne approche. En particulier, les résultats des **instruments financiers en faveur des PME s'avèrent particulièrement encourageants**, comme votre rapporteur spécial a pu le constater dans un récent rapport d'information.

10. Enfin, dans l'attente de la notification officielle de la **sortie du Royaume-Uni de l'UE, un grand nombre d'incertitudes demeure s'agissant des conséquences budgétaires pour l'UE** (maintien ou non d'une contribution financière, prise en charge du reste-à-liquider, versement de la correction britannique l'année suivant la sortie...). Néanmoins, la dépréciation de la livre sterling a déjà entraîné **un « manque à gagner » de 1,8 milliard d'euros pour le budget européen 2016**. Par conséquent, il conviendrait d'instituer, pour l'avenir, un mécanisme de couverture du risque de change.

PREMIÈRE PARTIE LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE PRÉVU EN 2017

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE) est défini par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances¹ 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 se décompose essentiellement en deux types d'éléments, d'une part, 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 » – et, d'autre part, 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.

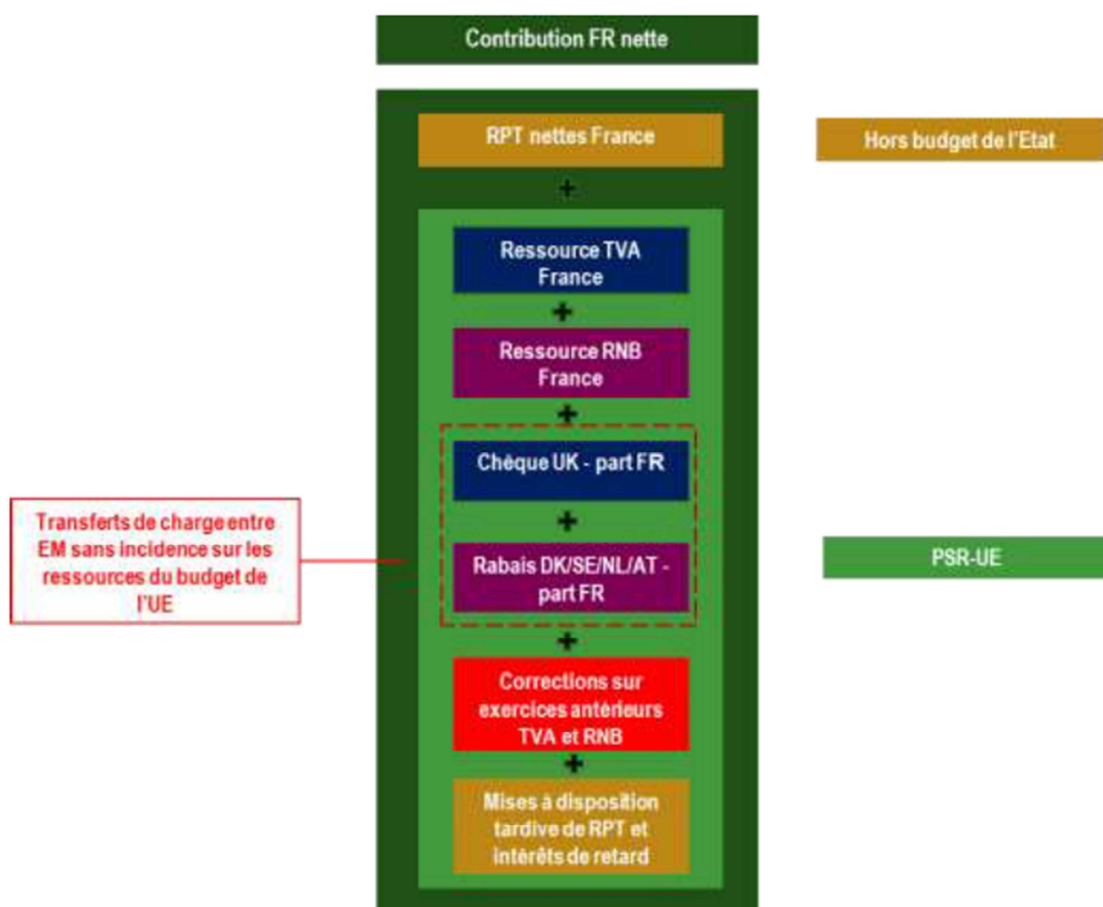
Les **ressources propres traditionnelles** (dont droits de douane, cotisations sur le sucre, représentant au total **1,6 milliard d'euros en 2015²**) sont quant à elles **versées directement au budget de l'UE** et, depuis 2010, ne sont pas plus intégrées dans le prélèvement sur recettes au profit de l'UE, dans la mesure où il s'agit de ressources collectées par l'État pour le compte de l'UE. Le périmètre de la contribution de la France au budget de l'UE est donc légèrement plus large que celui du prélèvement sur recettes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le prélèvement sur recettes au profit de l'UE est **inclus dans la norme « zéro valeur »** de dépenses de l'État.

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

² La prévision pour 2016 s'établit à 1,9 milliard d'euros et à 1,8 milliard d'euros pour 2017.

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



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

I. UNE BAISSÉ APPARENTE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UE SUR LA PÉRIODE 2015-2017

1. Un prélèvement sur recettes au profit de l'UE de 19,1 milliards d'euros en 2017, en baisse de 3 % sur le triennal 2015-2017

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹ prévoyait, sur le fondement des plafonds de crédits de paiement inscrits dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, une augmentation du montant du prélèvement sur recettes, reversé par la France au budget de l'UE, de 20,7 à 21,5 milliards d'euros entre 2015 et 2017, soit une hausse de 3,8 %. Un ressaut était également prévu en 2016 en raison de

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres¹. À rebours de ces prévisions, **l'article 27 du projet de loi de finances pour 2017 fixe le montant du prélèvement sur recettes à 19,1 milliards d'euros pour l'exercice 2017**, ce qui représente une baisse de 3,0 % sur le triennal 2015-2017 et de 5,4 % par rapport à la prévision inscrite dans la loi de finances pour 2016².

Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE prévu et exécuté

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
LPFP 2014-2019	20,2	20,7	22,8	21,5
Exécution 2014	20,3			
Exécution 2015		19,7		
LFI 2016			20,2	
PLF 2017				19,1

Source : loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques, projet de loi de finances pour 2017

La tendance baissière observée au cours des deux dernières années tient toutefois à **des facteurs conjoncturels**, présentés ci-après. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit en effet, en principe, une progression des crédits d'engagements de 25 milliards d'euros et des crédits de paiement de 21 milliards d'euros sur l'ensemble de la période (en euros courants 2011). Pour mémoire, **la part de la contribution française³ (y compris ressources propres traditionnelles) dans les recettes fiscales nettes de l'État est passée de 3,7 % en 1982 à 7,6 % en 2015 ; elle devrait s'établir à 7,1 % en 2017.**

2. La sous-exécution de 1 milliard d'euros du prélèvement sur recettes en 2015

Au niveau européen, l'exercice budgétaire 2015 a été marqué par l'adoption de **huit budgets rectificatifs**, tirant, entre autres, les conséquences de :

- la **création du fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS)** (redéploiement de 1,35 milliard d'euros en crédits d'engagement prévu par le budget rectificatif n° 1) ;

- du **retard dans l'adoption des programmes relatifs à la politique de cohésion** (report de 16,5 milliards d'euros de crédits d'engagement sur 2015 et de 4,5 milliards d'euros sur 2016 prévu par le budget rectificatif n° 2) ;

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

² Article 56 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Nette des frais d'assiette et de perception.

– des engagements pris en vue d'augmenter les ressources destinées à la **gestion des flux de réfugiés**, lors du Conseil européen du 23 avril 2015 (hausse des crédits en faveur de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures « Frontex », du fonds « Asile, migration et intégration » et du fonds pour la sécurité intérieure de 76 millions d'euros en crédits d'engagement par le budget rectificatif n° 5) et en réponse à la crise migratoire en Europe (mobilisation de 401 millions d'euros supplémentaires en crédits d'engagement prévue par le budget rectificatif n° 7) ;

– et enfin de la **révision à la hausse des ressources propres traditionnelles de l'UE** (+ 800 millions d'euros), de la **correction des bases TVA et RNB sur les exercices antérieurs de 1995 à 2013** (+ 5,7 milliards d'euros) et de la restitution de corrections sur exercices antérieurs et autres recettes diverses, représentant **au total 9,4 milliards d'euros de recettes supplémentaires pour le budget de l'UE** (budget rectificatif n° 8). Cette révision à la hausse des recettes a eu pour effet de minorer le besoin de financement de l'UE et, par conséquent, le montant des contributions nationales sur l'exercice 2016¹.

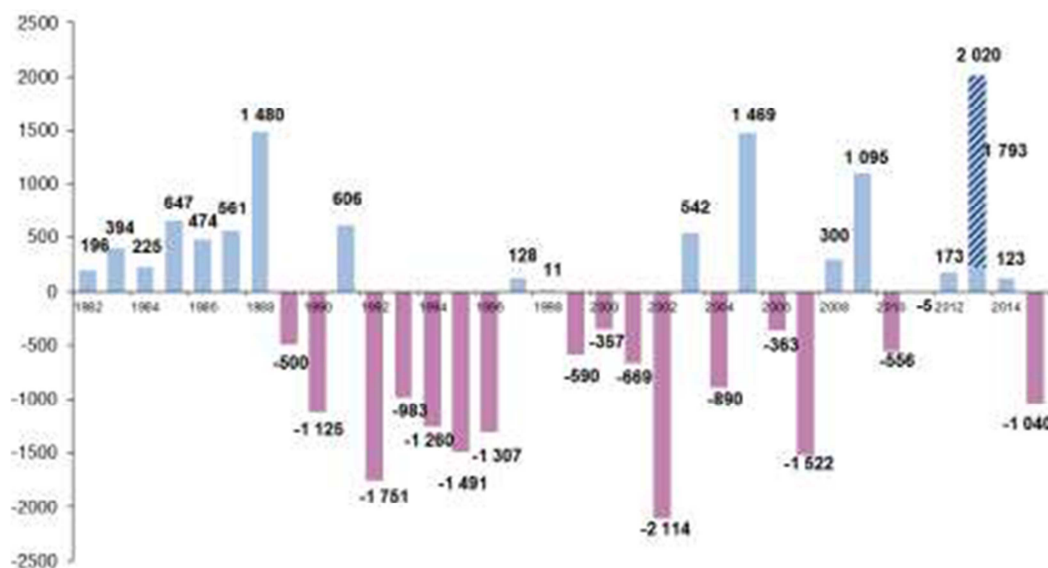
Ainsi, **au niveau national, le prélèvement sur recettes au profit de l'UE exécuté en 2015 s'est établi à 19,7 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 1,04 milliard d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 2015**². Cet écart s'explique majoritairement par la révision des bases des assiettes des ressources TVA et RNB et par la surestimation des dépenses budgétaires de l'UE.

Comme les années précédentes, les nombreux facteurs à la hausse (réponses aux crises, besoins de financement nouveaux, par exemple en faveur de l'investissement) ou à la baisse (report du solde de l'année antérieure, sous-exécution des crédits) ainsi que la révision des bases des recettes et l'évolution respective de la part de chaque État membre dans la richesse de l'UE font peser **de nombreux aléas sur la prévision du prélèvement sur recettes reversé à l'UE**. Ces difficultés de prévision sont flagrantes depuis 2003 – année depuis laquelle les sous-et sur-exécutions de grande ampleur se succèdent – et se confirment, à nouveau, en 2015.

¹ Ce budget rectificatif a en effet été adopté à une date trop tardive (25 novembre 2015), ne permettant pas de constater ses effets en comptabilité budgétaire sur l'exercice 2015.

² Article 48 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Écart entre l'exécution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE et sa prévision en loi de finances initiale



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

3. Une exécution 2016 marquée par l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres de l'UE

À ce jour, six projets de budgets rectificatifs ont été proposés par la Commission européenne¹ en vue notamment de :

- financer le **nouvel instrument d'aide d'urgence en faveur des « États membres dont les capacités de réaction sont dépassées par des situations d'urgence et exceptionnelles telles que l'afflux soudain de réfugiés ou d'autres perturbations graves »**², baptisé EURO ECHO, à hauteur de 100 millions d'euros en crédits d'engagement et 80 millions d'euros en crédits de paiement (budget rectificatif n° 1) ;

- tenir compte du **retard pris dans le déploiement de la nouvelle programmation budgétaire, conduisant à une sous-exécution de 7,2 milliards d'euros en crédits de paiement**, dont 6,9 milliards d'euros relevant de la politique de cohésion, et des besoins de financement liés à la politique migratoire et à la sécurité (+ 250 millions d'euros en crédits d'engagement, ces derniers étant compensés par la mobilisation de la marge pour imprévus par le budget rectificatif n° 4) ;

¹ Seuls les budgets rectificatifs n° 1 et n° 2 ont été adoptés.

² Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union.

– tirer les conséquences de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2016, de la décision ressources propres pour la période 2014-2020, dont l'approbation a été autorisée par le Parlement français en décembre 2015¹. Si ce projet de budget rectificatif est neutre pour le budget de l'UE, il ne l'est pas pour les **contributions nationales, qui sont reventilées entre États membres afin de tenir compte, rétroactivement, des corrections et rabais**² qui n'ont pu trouver à s'appliquer en 2014 et en 2015, faute de base juridique.

Les effets de l'entrée en vigueur de la décision ressources propres ont été anticipés dans le prélèvement sur recettes pour 2016, qui prévoit 1,3 milliard d'euros supplémentaire à ce titre. À l'inverse, l'Allemagne devrait bénéficier, en 2016, de 3,8 milliards d'euros et les Pays-Bas de 3 milliards d'euros de rappels au titre des rabais qu'ils auraient dû se voir appliquer au cours des deux années précédentes.

Le pic lié à ces effets rétroactifs a néanmoins pu être compensé par la prise en compte, sur l'exercice 2016, de la révision à la hausse des recettes de l'UE constatée en fin d'année 2015. Le montant du prélèvement sur recettes, évalué à 21,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, avait ainsi été réduit de 1,3 milliard d'euros par amendement.

Néanmoins, la dépréciation de la livre sterling constatée durant l'été 2016, à la suite du référendum britannique, a conduit la Commission européenne à constater un manque à gagner pour le budget de l'UE de 1,8 milliard d'euros en 2016 (budget rectificatif n° 4 ; voir *infra*), ce qui constitue une nouvelle source d'incertitude concernant l'exécution 2016.

II. LES CONSÉQUENCES DE LA SOUS-EXÉCUTION DU BUDGET DE L'UE SUR LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR 2017

Le montant du prélèvement sur recettes versé au budget de l'UE est évalué à **19,1 milliards d'euros pour l'exercice 2017** (-1,1 milliard d'euros par rapport à 2016), ce qui en fait un poste de dépense quasiment équivalent aux crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du budget de l'État³. Cette évaluation se fonde sur les variables suivantes :

– **en dépenses, une hypothèse relative au besoin de financement de l'UE**, estimée à partir des crédits de paiements prévus dans le projet de

¹ Loi n° 2015-1672 du 16 décembre 2015 autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

² Rabais forfaitaires sur le revenu national brut en faveur des Pays-Bas, de la Suède, de l'Autriche et du Danemark, taux d'appel réduits de TVA en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède, hors correction britannique.

³ Dont les crédits de paiement s'établissent à 18,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017.

budget de l'UE pour 2017, des éventuels budgets rectificatifs et du solde du budget 2016 reporté en 2017¹ ;

– en recettes, les données prévisionnelles relatives aux ressources assises sur la TVA et le RNB et à la correction britannique, issues du comité consultatif des ressources propres de mai 2016.

Décomposition des hypothèses de construction du prélèvement sur recettes au profit de l'UE

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
LFI	20 224	20 742	20 169	19 082
Ressource TVA	4 368	4 527	4 450	4 368
<i>dont correction britannique</i>	1 427	1 494	1 497	1 384
Ressource RNB	15 977	15 172	15 719	14 714
Autres prélèvements	3	4	-	-
Exécution	20 347	19 702	-	-
Évolution en exécution n-1/n	-9,4%	-3,2%	-	-
Part dans les recettes fiscales nettes	7,4%	7,0%	-	-

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

1. Un projet de budget de l'UE pour 2017 tirant les conséquences du lent démarrage des programmes de la politique de cohésion

Le montant des crédits de paiement inscrits dans le budget annuel de l'UE constituant l'une des principales variables du prélèvement sur recettes, une attention particulière est portée chaque année au projet de budget proposé par la Commission européenne et adopté par le Conseil de l'UE et le Parlement européen durant l'automne.

Le projet de budget présenté par la Commission européenne le 30 juin 2016² se caractérise par un faible niveau de crédits de paiement - 134,9 milliards d'euros³ – soit une baisse de 6,2 % par rapport au montant inscrit dans le budget 2016⁴. Cette proposition laisse ainsi une

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

² Cette présentation tardive – la Commission européenne présentant habituellement le projet de budget au mois de mars – s'explique principalement par la volonté d'attendre l'issue du référendum britannique, qui s'est tenu le 23 juin 2016.

³ Y compris instruments spéciaux.

⁴ Après prise en compte des budgets rectificatifs n° 1 et n° 2.

marge de 9,6 milliards d'euros sous le plafond des paiements pour 2017¹. Selon la Commission européenne, « *cette situation reflète l'achèvement de la plupart des programmes de la période 2007-2013 ainsi qu'un recours plus lent aux fonds structurels et d'investissement (rubrique 1b) pendant la période de programmation actuelle* »². Il est en effet proposé de diminuer les crédits de paiement de la rubrique 1.b, relative au fonds de cohésion et aux fonds européens structurels et d'investissement (FESI) de 23 % par rapport au budget voté en 2016. Ainsi le « **reste-à-liquider** » (RAL), correspondant aux engagements budgétaires de l'UE qui n'ont pas encore été couverts par des paiements, **devrait continuer de croître pour atteindre 251,6 milliards d'euros fin 2017** (soit une hausse de 22,8 milliards d'euros par rapport à fin 2016 et de 33,8 milliards d'euros par rapport à fin 2015).

Après avoir rencontré une pénurie de crédits de paiements en 2013 et en 2014, l'UE connaît désormais une **sous-exécution des programmes relatifs à la politique de cohésion, qui concerne la quasi-totalité des États membres** (voir encadré *infra*). Cette situation est d'autant plus déplorable que l'Union souffre d'un déficit d'investissement, qui n'a pas été totalement comblé depuis la crise économique et financière de 2008. **À l'inverse, le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a connu un démarrage rapide et ses résultats semblent prometteurs, en particulier son volet d'aide au financement des petites et moyennes entreprises (PME) comme a pu le constater votre rapporteur spécial dans un récent rapport d'information**³, et ce malgré les défauts, à corriger, concernant la répartition des investissements au sein de l'Union.

¹ Cette marge est néanmoins estimée à 8 milliards d'euros par le Conseil de l'UE.

² Commission européenne, projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017 (COM (2016) 300).

³ Voir rapport d'information n° 768 (2015-2016) de François Marc, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur les instruments financiers en faveur des petites et moyennes entreprises gérés par le Fonds européen d'investissement.

Le lent démarrage des fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020

Selon les informations transmises par la direction du budget, les causes des retards de mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) sont de deux ordres :

- d'une part, **le rythme d'adoption des programmes opérationnels, auxquels sont adossés les crédits issus des FESI, est relativement lent.** Or la validation d'un programme opérationnel est nécessaire pour que l'autorité de gestion puisse commencer à programmer et à engager des dépenses. Ceci s'explique notamment par le choix fait par certains États membres, dont la France, de confier aux régions la gestion de certains fonds européens, majorant ainsi le nombre de programmes opérationnels à rédiger et à valider. Ainsi, en France, l'intégralité du fonds européen de développement régional (FEDER), la quasi-totalité du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ainsi que 35 % du fonds social européen (FSE) sont gérés par les régions. La France totalise ainsi 53 programmes opérationnels au titre de la politique de cohésion 2014-2020 contre 36 seulement durant la précédente programmation ;

- d'autre part, **lorsqu'un programme opérationnel est validé mais que l'autorité de gestion en charge de ce programme n'a pas encore été officiellement désignée** - car le processus d'audit de désignation, obligatoire, est encore en cours - **il est impossible de demander le remboursement des dépenses engagées au titre des fonds à la Commission européenne.** Ceci explique la faiblesse des paiements intermédiaires intervenus durant les années 2014 à 2016.

Au 31 août 2016, déduction faite des avances de préfinancement initial et des avances de préfinancement annuel versées automatiquement à chaque programme opérationnel validé¹, la Commission européenne n'avait remboursé depuis le début de la programmation aux États membres que 2,5 milliards d'euros (hors FEADER) et 10,9 milliards d'euros en incluant le FEADER. En effet, au 31 août 2016, seules 47,7 % des autorités de gestion relevant de la politique de cohésion (hors FEADER) avaient été désignées au sein de l'UE. Cela signifie donc que **plus de la moitié des autorités de gestion ne peuvent pas encore faire remonter de demandes de remboursement.**

La situation peut différer d'un État membre à l'autre, principalement du fait des modalités de gestion des fonds européens retenues au sein de cet État. Ainsi, un État ayant choisi de gérer son enveloppe allouée au titre des FESI de façon centralisée aura moins de programmes opérationnels à valider et moins d'audits de désignation à réaliser.

En France, le taux de désignation des autorités de gestion au titre de la politique de cohésion et du FEADER atteignait 59,7 % au 31 août 2016, au-delà de la moyenne européenne (57,6 %). À titre de comparaison, l'Allemagne avait, à la même date, désigné moins de 39 % de ses autorités de gestion et l'Italie moins de 36 %.

La France est le cinquième État membre en termes de montants remboursés au titre des fonds de la politique de cohésion et du FEADER 2014-2020, avec 890 millions d'euros de paiements intermédiaires versés par la Commission européenne depuis 2014, derrière le Portugal (1,17 milliard d'euros), la Pologne (1,10 milliard d'euros), le Royaume-Uni (1,06 milliard d'euros) et l'Espagne (933 millions d'euros). L'Allemagne se place en sixième position avec 839 millions d'euros de paiements intermédiaires reçus depuis 2014.

Source : direction du budget

¹ Y compris lorsque l'autorité de gestion n'a pas encore été formellement désignée.

En définitive, **le faible montant de crédits de paiement inscrits dans le projet de budget pour 2017 explique, pour l'essentiel, l'écart de près de 1,4 milliard d'euros entre le montant de prélèvement sur recettes inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2020 et le montant proposé dans le projet de loi de finances pour 2017.**

Compte tenu des positions respectives du Conseil de l'UE et du Parlement européen, il est très probable que les montants globaux de crédits d'engagement et de paiement retenus dans le budget définitif soient proches de la proposition initiale de la Commission européenne. **La position du Conseil**, adoptée le 12 septembre 2016, retient en effet des niveaux de crédits de paiement et d'engagement inférieurs de 0,8 % aux montants proposés par la Commission européenne. En dépit des marges sous plafonds, déjà conséquentes, prévues dans le projet de budget de la Commission, *« le Conseil a souhaité accroître encore ces marges afin de faire face à de possibles imprévus en cours de gestion et de garantir la soutenabilité du cadre financier »*¹. À l'inverse, le Parlement européen demande une hausse de 3,9 % des crédits d'engagement et de 2,1 % des crédits de paiement.

Les principaux points de désaccord entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen sur le projet de budget 2017 concernent l'Initiative pour l'emploi des jeunes², au bénéfice de laquelle le Parlement européen souhaite une augmentation de 1,5 milliard d'euros en crédits d'engagement dès 2017, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et le programme Horizon 2020, le Parlement européen proposant de réabonder ces programmes à la suite des « coupes subies » pour financer le FEIS.

Un autre point de désaccord concerne le calendrier d'adoption de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (voir *infra*). Le Parlement européen désire en effet négocier, d'ici la fin de l'année 2016, un « paquet » comprenant la révision du cadre financier pluriannuel et le budget 2017 afin d'intégrer les modifications proposées dans cette révision dès le budget 2017, en particulier celles relatives à la mobilisation des instruments de flexibilité. **La proposition de la Commission européenne d'augmenter de 1,8 milliard d'euros les dépenses relatives à la gestion des flux migratoires** (voir *infra*), grâce à la mobilisation de marges non allouées et d'instruments spéciaux, ne suscite pas, en tant que telle, de désaccord de fond entre les deux branches de l'autorité budgétaire européenne.

Par ailleurs, le texte adopté par le Parlement européen le 26 octobre 2016 prévoit de **placer 20 % des rémunérations des anciens commissaires européens en réserve** jusqu'à ce que la Commission européenne adopte un code de conduite plus strict permettant d'éviter les

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 43.

² L'*Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)* est une aide financière apportée aux jeunes de moins de 25 ans sans emploi, ne suivant ni enseignement ni formation (NEET), le contenu précis et les conditions

conflits d'intérêt. S'agissant des **dépenses administratives**, le Conseil a quant à lui réaffirmé l'objectif de réduction des effectifs de l'ensemble des institutions, organismes et agences de 5 % entre 2013 et 2017.

Comparaison du budget 2016, du projet de budget 2017 et des positions du Conseil de l'UE et du Parlement européen

(en millions d'euros)

	Budget 2016		PB 2017 Commission		PB 2017 Position du Conseil		PB 2017 Position du Parlement européen		Écart PB 2017 COM / Budget 2016 voté	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Rubrique 1 : Croissance intelligente et inclusive	69 841	66 263	74 683	56 647	74 283	56 116	77 507	57 854	6,9%	-14,5%
Sous-rubrique 1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	19 010	17 418	21 109	19 298	20 712	18 966	22 417	19 993	11,0%	10,8%
Sous-rubrique 1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	50 831	48 844	53 574	37 349	53 571	37 150	55 090	37 862	5,4%	-23,5%
Rubrique 2 : Croissance durable - ressources naturelles	62 484	55 121	58 902	55 236	58 722	55 038	59 529	55 862	-5,7%	0,2%
dont paiements directs et dépenses de marché	42 220	42 212	42 938	42 889	42 761	42 712	43 538	43 489	1,7%	1,6%
Rubrique 3 : Sécurité et citoyenneté	4 052	3 022	4 272	3 782	4 248	3 760	4 355	3 861	5,4%	25,1%
Rubrique 4 : L'Europe dans le monde	9 167	10 156	9 432	9 290	9 237	9 220	9 939	9 790	2,9%	-8,5%
Rubrique 5 : Administration	8 935	8 935	9 322	9 324	9 263	9 266	9 353	9 355	4,3%	4,4%
dont dépenses administratives des institutions	7 123	7 122	7 365	7 368	7 307	7 309	7 397	7 399	3,4%	3,4%
Total hors instruments spéciaux	154 480	143 496	156 611	134 279	155 843	133 400	160 684	136 724	1,4%	-6,4%
Total dont instruments spéciaux	155 004	143 885	157 657	134 899	156 377	133 790	163 643	137 705	1,7%	-6,2%
Plafonds	154 738	144 685	155 631	142 906	155 631	142 906	155 631	142 906		
Marges	2 331	800	815	8 007	1 583	9 116	- 3 257	7 163		
Montant en % du RNB	1,06%	0,98%	1,04%	0,90%	1,04%	0,89%	1,07%	0,91%		

PB : projet de budget.

Source : projet de budget de la Commission européenne, position du Conseil du 19 juillet 2016 et résolution du Parlement européen du 26 octobre 2016

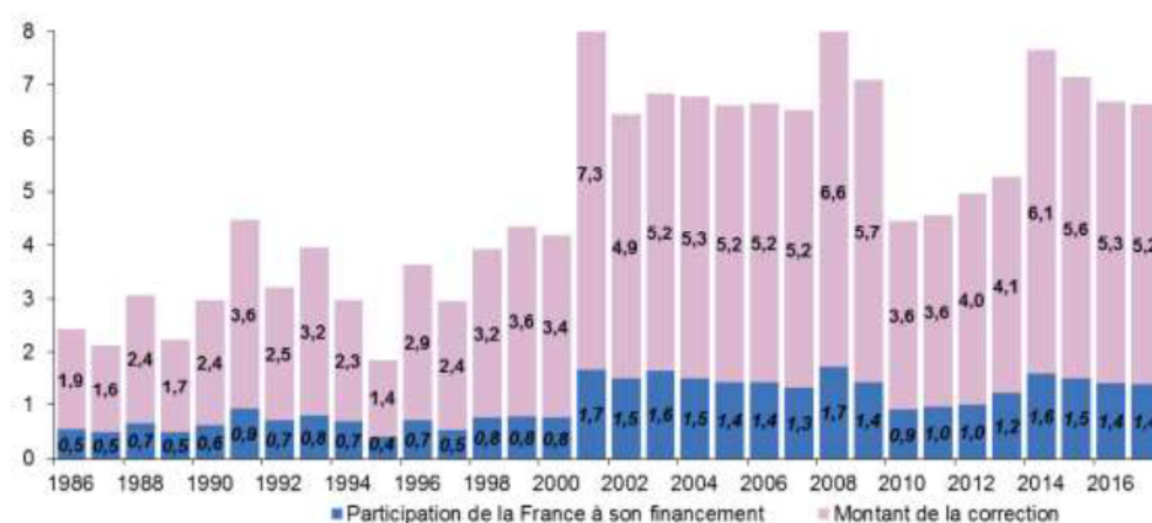
2. Une contribution au financement de la correction britannique représentant 7,5 % du prélèvement sur recettes en 2017

La participation de la France au financement de la correction britannique est fixée à 1,38 milliard d'euros pour 2017, ce qui représente près de 7,5 % du prélèvement sur recettes pour 2017. Ce montant correspond en réalité à la correction due au titre de l'année 2016, payée durant l'année $n+1$. Il est néanmoins susceptible d'être révisé en cours d'année en fonction de l'évolution de la part des dépenses effectuées au Royaume-Uni dans le total des dépenses de l'UE et du montant des dépenses réparties dans les « nouveaux » États membres, ayant intégré l'UE à partir de 2004.

Si la contribution de la France au mécanisme de correction britannique diminue, en valeur absolue, par rapport à 2016 (- 7,5 %), la France demeure le premier financeur du « chèque » britannique, sa contribution représentant 26 % de son montant total en 2017. Au cours de la période 2010-2017, la France devrait ainsi financer la compensation en faveur du Royaume-Uni à hauteur de 27 % en moyenne. Le Royaume-Uni occupe quant à lui, selon le mode de calcul retenu, le deuxième ou le troisième rang des contributeurs nets (voir infra) ; son solde net varie néanmoins fortement d'une année sur l'autre en fonction du montant de la correction.

Montant de la correction britannique et coût pour la France depuis 1986

(en milliards d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

III. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU FINANCEMENT DE LA « FACILITÉ EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS EN TURQUIE »

Le prélèvement sur recettes pour 2017 intègre, pour la deuxième année consécutive, un élément exceptionnel, à savoir **la participation de la France à la « facilité en faveur des réfugiés en Turquie »**. En vertu de la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE du 29 novembre 2015, à la suite d'un sommet avec la Turquie, l'UE et ses États membres se sont en effet engagés « à *fournir une première enveloppe de ressources supplémentaires de 3 milliards d'euros* » à la Turquie en vue d'apporter une aide humanitaire et un soutien matériel aux plus de 2,2 millions de réfugiés présents sur le sol turc.

Le 3 février 2016, le Conseil de l'UE a conclu un accord, au terme duquel la facilité en faveur des réfugiés en Turquie serait financée à hauteur **de 1 milliard d'euros par le budget de l'UE** et de **2 milliards d'euros par ses États membres**, le montant des contributions nationales étant fixé en fonction de leur part dans le revenu national brut (RNB). L'Allemagne est par conséquent le premier contributeur en valeur absolue (427,5 millions d'euros).

La participation de la France s'établit à **136 millions d'euros pour 2017, sa quote-part totale atteignant 309 millions d'euros pour la période 2016-2018**. Sur le montant de 200 millions d'euros provisionné au titre de ce soutien exceptionnel au sein du prélèvement sur recettes pour 2016¹, 96 millions d'euros ont été versés à la fin septembre 2016. La troisième tranche de la contribution française devrait donc s'élever à environ 230 millions d'euros en 2018.

Cette participation peut-elle figurer au sein du prélèvement sur recettes, bien qu'elle ne soit pas affectée directement au budget de l'Union européenne ? Si l'inclusion d'une contribution de ce type apparaît peu souhaitable du point de vue de la cohérence d'ensemble du prélèvement sur recettes, elle n'apparaît pas contraire à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances, qui définit les prélèvements sur recettes, dans la mesure où elle n'est pas affectée directement à la Turquie mais à un comité de pilotage *ad hoc*, présidé par la Commission européenne et composé de représentants des États membres. En outre, son montant et sa destination sont définis de façon précise et distincte. En revanche, la direction du budget française plaide pour l'intégration au sein du budget de l'UE des fonds supplémentaires promis à la Turquie.

Le 18 mars 2016, à l'occasion d'un nouveau sommet avec la Turquie, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE se sont en effet engagés à ce que « *L'UE, en étroite coopération avec la Turquie, accélère[ra] encore le*

¹ Cette provision n'était pas prévue dans le projet de loi de finances pour 2017 mais a été effectuée par amendement gouvernemental en cours de discussion.

versement du montant de trois milliards d'euros initialement alloué au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et assure[ra] le financement d'autres projets en faveur de personnes bénéficiant d'une protection temporaire que la Turquie aura rapidement contribué à identifier avant la fin mars. [...] Une fois que ces ressources seront sur le point d'être intégralement utilisées, et pour autant que les engagements précités soient remplis, l'UE mobilisera un financement additionnel pour la facilité, à hauteur de trois milliards d'euros supplémentaires jusqu'à la fin de 2018 ». Les modalités de financement de ces trois milliards d'euros supplémentaires ne sont pas connues à ce jour.

La mise en œuvre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie

Le soutien apporté par la facilité en faveur des réfugiés en Turquie est à la fois humanitaire et non humanitaire. **538 millions d'euros** ont ainsi été dépensés par la Commission européenne en vue de fournir une **aide humanitaire aux réfugiés** syriens (nourriture, soins, abris etc.) et 1,4 milliard d'euros ont été engagés en juillet 2016 en faveur d'actions éducatives, sanitaires et sociales « non humanitaires » pour les réfugiés et les communautés d'accueil.

À la fin septembre 2016, **au total, 2,2 milliards d'euros sur les 3 milliards prévus avaient été alloués par le comité de pilotage**, dont environ 1,2 milliard d'euros de fonds ayant donné lieu à la conclusion de contrats, parmi lesquels 467 millions d'euros avaient été effectivement décaissés.

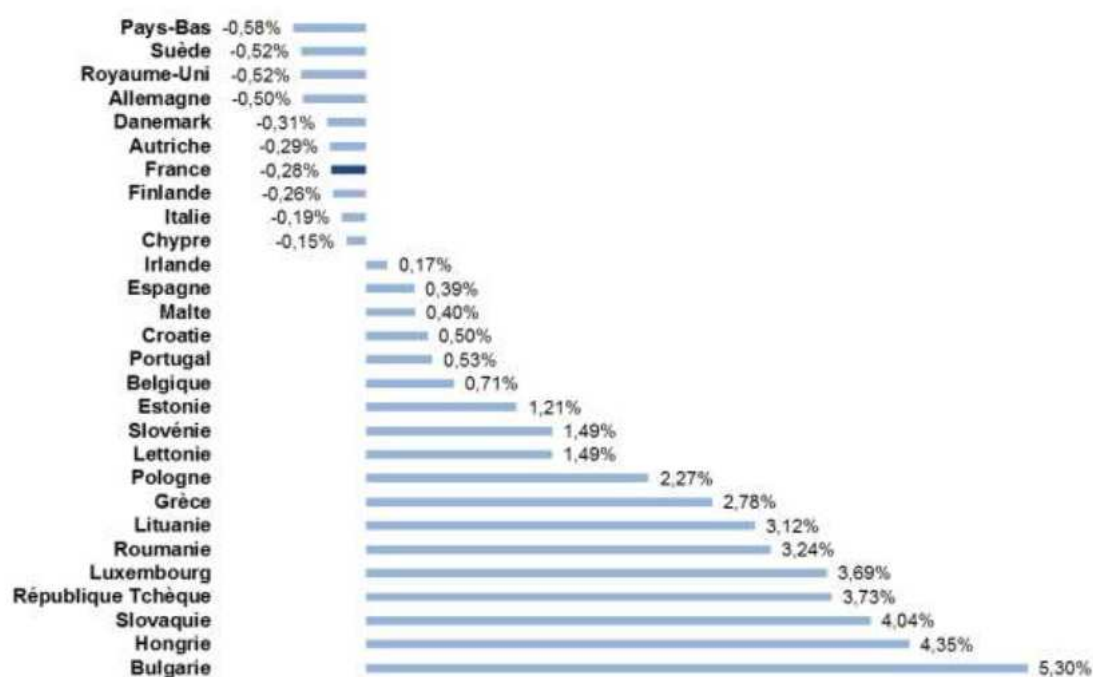
Source : Commission européenne, Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, 28 septembre 2016, COM(2016)634 final

DEUXIÈME PARTIE LES ENJEUX BUDGÉTAIRE EUROPÉENS DE MOYEN TERME

En 2015, la France était le **deuxième contributeur net en volume au budget de l'UE**, avec un **solde net de - 6,17 milliards d'euros**, selon la méthode de calcul dite « de la correction britannique »¹, derrière l'Allemagne, dont le solde net s'établit à - 15,5 milliards d'euros. Toutefois, si l'on considère le solde net en pourcentage du revenu national brut, la France occupe la septième position, avec un solde net représentant -0,28 % du revenu national brut. Les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont un solde net supérieur ou égal à 0,5 % du revenu national brut.

Soldes nets par État membre en 2015 (selon la méthode de la correction britannique)

(en pourcentage du revenu national brut)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

Si les retours au titre de la politique agricole commune (PAC) ont longtemps permis à la France de limiter le poids de sa contribution, le solde net n'a cessé de se dégrader depuis 2000. En effet, **depuis le cadre financier**

¹ Méthode calculant le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget européen, qui sont des recettes de l'UE. Selon la méthode dite « de la Commission », qui calcule le solde net à partir de la formule utilisée pour la détermination de la correction britannique mais en excluant les dépenses administratives, la France est le troisième contributeur net en 2015 derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

pluriannuel 2014-2020, la France est contributrice nette sur l'ensemble des rubriques du budget européen, y compris en matière agricole.

La **révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel**, prévue par l'article 2 du règlement fixant ce même cadre¹, à l'initiative du Parlement européen, constitue donc un enjeu important pour la France d'un point de vue budgétaire et pour l'Union européenne dans son ensemble, dont le budget est confronté à des tensions accrues à la suite de crises à répétition. De plus, le résultat du référendum britannique du 23 juin 2016 en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE fait peser de nombreuses incertitudes sur la fin du cadre financier actuel et sur les perspectives après 2020.

I. LA RÉVISION À MI-PARCOURS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020

La Commission européenne a présenté, à l'occasion du discours de son président Jean-Claude Juncker sur l'« état de l'Union », le 14 septembre 2016, une **communication relative au « réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats »**², accompagnée d'un « paquet » **comprenant un ensemble de propositions législatives et interinstitutionnelles** dont :

- une proposition de modification du règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020³ ;

- une proposition de modification de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière⁴ ;

¹ Article 2 du règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 : « **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. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Sans préjudice de l'article 7 du présent règlement, **les enveloppes nationales pré-allouées ne sont pas réduites dans le cadre de cette révision** ».

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 du 14 septembre 2016, COM(2016) 603 final.

³ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, COM (2016) 604 final.

⁴ Proposition de modification de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, COM (2016) 606 final.

– une proposition d’amendement à la décision du 17 décembre 2014 de mobilisation de la marge pour imprévus¹ ;

– une proposition dite « omnibus » révisant le règlement financier applicable au budget de l’UE et d’autres règlements sectoriels afin de simplifier et de rendre plus flexibles les règles actuelles².

1. Près de 3,8 milliards d’euros de dépenses nouvelles proposées d’ici 2020

Les propositions formulées par la Commission européenne au titre de la révision à mi-parcours conduiraient à **majorer les crédits d’engagement de 12,8 milliards d’euros sur les quatre années restantes du cadre financier 2014-2020**. Cependant, un certain nombre d’ajustements proposés étaient déjà prévus et attendus, en particulier :

– **l’ajustement technique des enveloppes financières en faveur de la politique de cohésion 2007-2020³ (+ 4,6 milliards d’euros en crédits d’engagement)**, dont bénéficieront principalement l’Italie, la Grèce et l’Espagne. Ces crédits seront comptabilisés au-delà des plafonds actuels du cadre financier qui devront, par conséquent, être modifiés ;

– **les crédits d’engagement supplémentaires en faveur de la gestion de la crise migratoire**, qui représentent **4,3 milliards d’euros**, dont 1,8 milliard d’euros déjà inscrit dans le projet de budget pour 2017 et 2,5 milliards d’euros en faveur de la rubrique 3 du budget de l’UE « Sécurité et citoyenneté » en vue de financer, entre autres, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, l’Office européen de police (Europol) et l’Agence de l’UE pour l’asile.

¹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/435 relative à la mobilisation de la marge pour imprévus, COM (2016) 607 final.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l’Union et modifiant les règlements (CE) n° 2012/2002, (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil, COM (2016) 605 final.

³ Conformément à l’article 7 du règlement n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel 2014-2020, cet ajustement vise à tenir compte de la situation particulièrement difficile des États membres touchés par la crise en augmentant les montants qui leur sont alloués au titre de la politique de cohésion en 2017 et 2020 si l’écart entre le PIB national cumulé observé pour les années 2014-2015 et le PIB national cumulé estimé en 2012 est supérieur à plus ou moins 5 %.

**Propositions de la Commission européenne au titre de la révision à mi-parcours
du cadre financier pluriannuel 2014-2020**

(en millions d'euros)

Sous-rubrique 1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 400
Horizon 2020	400
MIE-Transports	400
Erasmus +	200
COSME	200
Prolongation de l'EFSI	150
Wifi4EU	50
Sous-rubrique 1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	1 000
Initiative pour l'emploi des jeunes	1 000
Rubrique 3 : Sécurité et citoyenneté	2 549
Rubrique 4 : L'Europe dans le monde	1 385
Processus du cadre de partenariat	750
Fonds européen pour le développement durable	250
Aide macrofinancière	270
Mandat extérieur	115
Total	6 334
Projet de budget 2017 (dépenses supplémentaires en matière de migration)	1 822
Ajustement technique des enveloppes en faveur de la politique de cohésion	4 642
Total relevant du réexamen à mi-parcours	12 798

Source : Commission européenne

Ainsi, la Commission européenne ne propose **que 3,8 milliards d'euros de dépenses véritablement nouvelles** (*top ups* figurant en gris foncé dans le tableau ci-dessus), qui seraient comptabilisées dans la limite des plafonds globaux du cadre financier en vigueur, et se décomposent de la façon suivante :

– **1,4 milliard d'euros** en faveur de la sous-rubrique 1.a « **Compétitivité pour la croissance et l'emploi** », dont 400 millions

d'euros au profit de l'initiative de soutien à la recherche et à l'innovation Horizon 2020, 400 millions d'euros permettant de réabonder le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) en faveur des transports, 200 millions d'euros en faveur du programme Erasmus+ pour les apprentis et 200 millions d'euros pour le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) ;

- 1 milliard d'euros au titre de la prolongation de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, souhaitée, notamment, par la France ;

- 1,4 milliard d'euros au profit de la rubrique 4 « Europe dans le monde », en vue de financer le **processus du « cadre de partenariat » avec les pays tiers**, qui a pour objectif d'élaborer des partenariats globaux avec les pays tiers pour **mieux gérer les flux migratoires**, ainsi que l'aide macrofinancière destinée à limiter l'instabilité géopolitique et économique dans certaines régions en crise.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la Commission européenne a proposé, le 1^{er} juin 2016, de prolonger le FEIS au-delà de 2017 et de doubler sa capacité de financement¹ en transférant, notamment, 500 millions d'euros initialement alloués aux instruments financiers du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe vers le FEIS.

Au total, **les propositions de la Commission européenne, bien que relativement modestes en montants, apparaissent réalistes et ont le mérite d'afficher des priorités politiques claires en faveur de la croissance et de l'emploi, d'une part, et de la gestion de la crise migratoire, d'autre part**. En particulier, les crédits supplémentaires alloués aux programmes COSME et Horizon 2020 devraient permettre de continuer de soutenir la reprise de l'investissement et le développement des PME innovantes en Europe.

En revanche, cette proposition de révision peut conduire à penser que la politique agricole ne figure plus au premier rang des priorités des institutions européennes, et ce malgré les crises récentes liées à l'embargo russe et aux déséquilibres des marchés, qui ont pourtant nécessité l'adoption de mesures exceptionnelles de soutien à hauteur de 1,66 milliard d'euros en 2016².

2. Le doublement des instruments spéciaux en faveur de la flexibilité et la création d'une « réserve de crise de l'UE »

Le second volet de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, proposée par la Commission européenne, concerne **les mesures**

¹ Communication de la Commission « L'Europe investit de nouveau. Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes » du 1^{er} juin 2016, COM (2016) 359.

² Ces mesures sont financées par le Fonds européen agricole de garantie au moyen de redéploiements et grâce à l'utilisation de recettes affectées. Le recours à la « réserve agricole » n'a, par conséquent, pas été nécessaire.

de flexibilité et les instruments spéciaux, qui ont vocation à assouplir le cadre financier pluriannuel.

Partant du constat que les propositions d'allocation de crédits d'engagement supplémentaires qu'elle formule dans le cadre de la révision (voir *supra*) auront pour conséquence de limiter la capacité du budget européen à répondre à des événements imprévus, dans la mesure où elles font appel aux marges disponibles sous les plafonds du cadre financier, la Commission européenne propose **un ensemble de mesures visant à renforcer la flexibilité du budget européen et à améliorer sa réactivité**, parmi lesquelles il convient de citer :

- **le doublement des montants annuels maximaux de la réserve pour aides d'urgence**, qui peut être mobilisée en cas de catastrophe humanitaire dans des pays tiers, de 500 millions d'euros à 1 milliard d'euros, **et de l'instrument de flexibilité**, qui permet de financer des dépenses non prévues qui ne pourraient pas être financées dans les limites des plafonds disponibles par rubrique du budget, de 250 à 500 millions d'euros. Ceci correspond à une hausse globale de 3,4 milliards d'euros sur la période 2017-2020 ;

- la création d'un **nouvel instrument spécial, baptisé « réserve de crise de l'UE »**, destiné à répondre, par exemple, à de nouvelles crises migratoires ou à des atteintes à la sécurité des citoyens au sein de l'UE. **Cette réserve serait financée en année *n* par les crédits « dégagés d'office » lors de l'exercice *n-2***, en provenance de l'ensemble des rubriques du budget. Selon les estimations de la Commission européenne, ces dégagements pourraient représenter 3 à 4 milliards d'euros chaque année.

Du point de vue de la Commission européenne, **ces instruments spéciaux devraient être comptabilisés au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel, conduisant ainsi à une révision de la trajectoire des crédits de paiement d'ici fin 2020**. Or une divergence d'interprétation existe sur la comptabilisation des instruments spéciaux entre la Commission et le Parlement européen, d'une part, et les États membres contributeurs nets, d'autre part.

Pour la direction du budget française¹, cet ensemble de propositions fait peser **« un risque systémique important sur les contributions nationales »**. Compte tenu de la hausse proposée, si les instruments spéciaux devaient être comptabilisés au-delà des plafonds du cadre financier, ceci pourrait entraîner **une hausse estimée à 10,5 milliards d'euros – au maximum – du montant des contributions nationales susceptibles d'être appelées d'ici 2020²**.

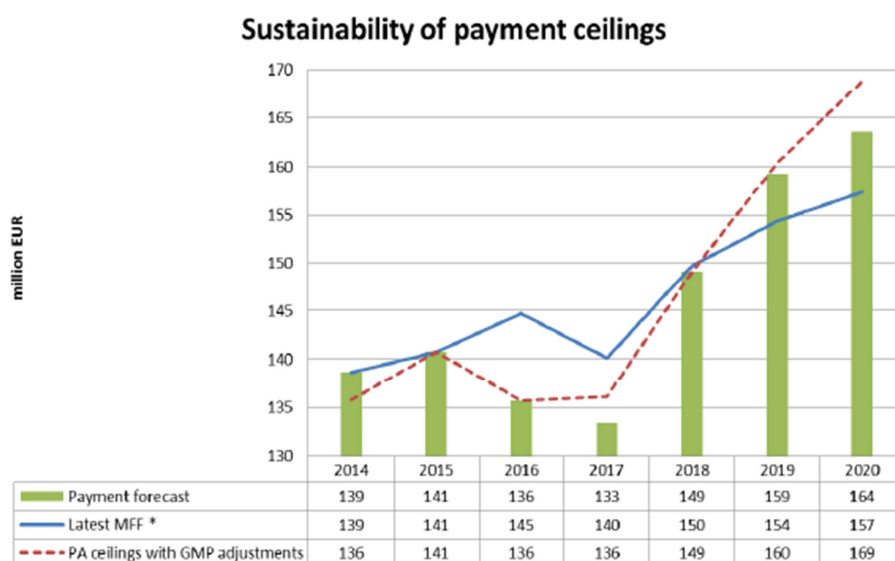
¹ Les autorités françaises dans leur ensemble n'avaient pas encore déterminé de position sur la révision du cadre financier à la date d'élaboration du présent rapport.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 12.

La proposition de la Commission est néanmoins motivée par la crainte d'une insuffisance de crédits de paiement en 2019 et 2020 ; elle cherche à éviter la répétition de la situation constatée en 2013 et 2014, lorsqu'un arriéré de paiements très élevé avait nécessité le recours aux instruments spéciaux en vue de résorber le montant des factures impayées. « Afin d'honorer les engagements pris par l'Union et de permettre qu'une action soit menée rapidement chaque fois que nécessaire, il convient de garantir que les crédits de paiement seront suffisants tout au long de la durée du CFP. Les prévisions actuelles de paiement à moyen terme montrent que le plafond global, réel, des paiements devrait être tout juste suffisant pour satisfaire les besoins en paiements découlant de l'actuel CFP et des initiatives proposées dans le présent réexamen à mi-parcours – pour autant que les paiements relatifs aux instruments spéciaux soient mis à disposition « au-delà » des plafonds du CFP »¹.

Projection de la trajectoire de paiements du budget européen établie par la Commission européenne

(en milliards d'euros)



Source : Commission européenne

*

La question de la mobilisation des instruments spéciaux, « en-deçà » ou « au-delà » des plafonds annuels du cadre financier, devrait, très vraisemblablement, être au centre des prochaines négociations sur la révision du cadre financier 2014-2020. Le strict respect des plafonds du cadre financier constitue la « ligne rouge » des États membres contributeurs nets au budget de l'UE, dont la France. Or la modification du règlement relatif au

¹ Communication de la Commission du 14 septembre 2016, op. cit., p. 14.

cadre financier pluriannuel requiert l'unanimité du Conseil de l'UE et uniquement l'approbation du Parlement européen.

Au premier abord, et compte tenu des positions relativement « fermées » d'un certain nombre d'États membres, l'ensemble de propositions de la Commission apparaît relativement ambitieux. Toutefois, **il ne règle pas les questions de fond relatives aux grandes orientations du budget de l'UE et au système actuel de ressources propres**, dont le manque de lisibilité et de prévisibilité, lié aux multiples rabais et corrections, est largement reconnu. Ces questions devront être abordées dans le cadre de la préparation du **prochain cadre financier pluriannuel ; la proposition de la Commission européenne est attendue d'ici la fin de l'année 2017** tandis que le **groupe de haut niveau sur les ressources propres**, présidé par l'ancien premier ministre italien et commissaire européen Mario Monti, devrait rendre les conclusions de ses travaux à la fin de l'année 2017. Ainsi, les négociations du prochain cadre financier devraient se dérouler en parallèle de celles relatives à la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

II. LES NOMBREUSES INCERTITUDES RELATIVES AUX CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DU « BREXIT »

De récents travaux de la commission des finances du Sénat s'interrogeaient sur les conséquences économiques et financières d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne¹. La réalité ayant aujourd'hui rejoint la fiction, l'UE sera confrontée à une négociation complexe durant les prochaines années, en particulier sur le plan budgétaire, à la suite du **départ de l'un de ses principaux contributeurs nets**.

Pour la France, la sortie du Royaume-Uni revêt une importance d'autant plus grande qu'elle est le principal financeur du mécanisme de correction spécifique à cet État membre (voir *supra*). Si le résultat du référendum britannique a déjà eu un impact négatif sur le budget européen 2016, un grand nombre de questions demeurent aujourd'hui sans réponse ; les autorités britanniques n'ayant, en effet, pas encore notifié leur décision de sortie, conformément à l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

1. La dépréciation de la livre sterling comme première conséquence négative du « Brexit » sur le budget de l'UE

Les **versements des contributions des États membres** au budget de l'UE – au titre des ressources TVA et RNB – **étant convertis en monnaies**

¹ Rapport d'information n° 656 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat, « Le « Brexit » : quelles conséquences économiques et budgétaires ? », 1^{er} juin 2016.

nationales selon le taux de change « du dernier jour de cotation de l'année civile précédant l'exercice budgétaire, tels que publiés au Journal officiel de l'UE »¹, **la dépréciation d'environ 15 % de la livre sterling par rapport à l'euro entre le 1^{er} juin et le 20 octobre 2016 entraîne un « manque à gagner » pour le budget de l'UE 2016, estimé à 1,8 milliard d'euros par la Commission européenne**².

En prévision de ces moindres recettes, qui auront un impact sur le solde 2016 reporté en 2017, la Commission européenne a provisionné 1,1 milliard d'euros de produits issus d'amendes. « Au début du mois de septembre 2016, un montant de 1 134 millions d'euros d'amendes (montant principal) est devenu définitif. Conformément à l'article 83 du règlement financier, les amendes définitives « sont enregistrées (...) dans les plus brefs délais et au plus tard dans l'année qui suit l'épuisement de toutes les voies de recours ». À ce stade, **la Commission propose d'utiliser ces amendes pour compenser les pertes de change résultant de la dépréciation de la livre sterling (GBP) vis-à-vis de l'euro. L'incidence de cette dépréciation est estimée à quelque 1,8 milliard d'euros. Les recettes issues des amendes limiteront le risque d'un résultat négatif** »³.

Il n'en reste pas moins que **700 millions d'euros supplémentaires devront être trouvés afin de ne pas grever le budget 2017**. Il s'agit là de l'une des premières conséquences négatives du « Brexit » sur le plan budgétaire. Bien que ce mécanisme soit habituel et qu'il puisse parfois jouer en faveur du budget de l'UE – par exemple en 2015, 1 milliard d'euros du solde 2015 avait été reporté en 2016 du fait des effets de change – **il est très surprenant qu'aucun mécanisme spécifique n'ait été prévu pour se prémunir contre les risques de change entre l'euro et la livre sterling. La mise en place d'un tel mécanisme semble nécessaire pour l'avenir**, compte tenu des risques d'un nouvel recul de la livre sterling durant la phase de sortie de l'UE du Royaume-Uni.

2. Quel niveau de dépenses et quels contours d'un budget européen à 27 ?

Le Royaume-Uni étant, selon les méthodes de calcul, **le deuxième ou le troisième contributeur net au budget de l'UE** – avec un solde net exceptionnellement bas de – 14 milliards d'euros en 2015 et de – 7 milliards d'euros en moyenne sur la période 2007-2014 – son départ aura des conséquences majeures sur la ventilation des contributions entre les autres États membres et sur l'ensemble des dépenses. **Ces conséquences seront, très vraisemblablement, négatives pour les autres contributeurs nets.**

¹ Règlement du 26 mai 2016 relatif aux mises à disposition des ressources propres traditionnelles et des ressources TVA et RNB.

² Commission européenne, projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2016, COM (2016) 623 final, 30 septembre 2016.

³ Ibid.

Dans l'hypothèse où il serait décidé de maintenir les plafonds de dépenses du cadre financier actuel, **les clés de contribution des États membres au titre de la ressource RNB** – qui constitue la ressource d'équilibre du budget de l'UE – **devraient nécessairement être revues à la hausse.**

Néanmoins, la majoration des clés de contribution des États membres pourrait être moins importante si le Royaume-Uni maintenait une contribution substantielle au budget de l'UE afin de financer les programmes auxquels il continuerait de participer.

Par ailleurs, la fin du mécanisme de correction britannique devrait être l'occasion d'une « **remise à plat** » **de l'ensemble des rabais** accordés, ce qui nécessiterait d'attendre l'adoption d'une nouvelle décision relative aux ressources propres.

3. Quelles modalités financières de règlement de la sortie du Royaume-Uni ?

Les contours du futur budget européen et l'évolution de la contribution de la France au cours des années à venir dépendront, enfin, du règlement d'un ensemble de questions relatives aux modalités de sortie du Royaume-Uni. À cet égard, la direction du budget a recensé **un ensemble de paramètres pouvant avoir un impact sur le montant des contributions nationales**, à savoir :

- la **date effective de sortie** du Royaume-Uni et, partant, de la cessation de sa contribution au budget ;

- le **maintien d'une contribution britannique** au budget de l'UE, notamment en vue de financer certains programmes ;

- le montant de la participation du Royaume-Uni **au paiement du reste-à-liquider – estimé à environ 250 milliards d'euros fin 2017 – et de divers autres engagements**, comme par exemple le versement des pensions des fonctionnaires européens de nationalité britannique ;

- le **paiement ou non de la correction britannique l'année suivant la sortie** – cette dernière étant en effet versée avec une année de décalage.

Dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2017, il est néanmoins estimé que *« compte tenu des nombreuses incertitudes qui subsistent à ce jour, il est difficile de produire un chiffrage des conséquences budgétaires pour la France du retrait du Royaume-Uni de l'Union »*¹.

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne ».