

N° 685

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne,

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 552 et 686 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	9
A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU SYSTÈME EN VIGUEUR ET LA DÉCISION DU 7 JUIN 2007.....	9
B. DES RESSOURCES PROPRES DÉNATURÉES PAR LA MULTIPLICITÉ DES RABAIS.....	11
II. UNE OCCASION DE RÉFORME RATÉE ET LE RENFORCEMENT DE CE SYSTÈME INJUSTE PAR LA DÉCISION DU 26 MAI 2014	14
A. L'ABANDON DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON « PAQUET RESSOURCES PROPRES »	14
B. UNE NOUVELLE DÉCISION QUI RENFORCE LES DÉFAUTS DU SYSTÈME EXISTANT	15
III. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES AU REGARD DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020 ET DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	17
A. L'UNION EUROPÉENNE SE CARACTÉRISE PAR UN CADRE PLURIANNUEL DE DÉPENSES	17
B. L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	20
IV. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR LA RÉFORME DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES À L'HORIZON 2020.....	26
A. OBJECTIFS ET CALENDRIER DU GROUPE À HAUT NIVEAU SUR LES RESSOURCES PROPRES.....	26
B. LA POSITION FRANÇAISE : CRÉER DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES ET SUPPRIMER LES RABAIS	26
EXAMEN EN COMMISSION.....	27

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 16 septembre 2015 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (projet de loi n° 552, 2014-2015).

La commission des finances a **adopté sans modification le projet de loi d'approbation**, qui permettra de mettre en œuvre le volet recettes du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne.

Fruit d'un processus de négociation entamé en 2011 et qui a abouti au Conseil européen des 7 et 8 février 2013, cette décision maintient l'essentiel du système en vigueur, mais renforce aussi certains de ses défauts. En dépit de ces derniers, la France doit tenir ses engagements, même si **le mode de fonctionnement de la construction européenne impose souvent d'aboutir à des compromis imparfaits**.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne (UE) du 26 mai 2014, relative au système des ressources propres de l'Union européenne. Une autorisation législative est, en effet, requise avant la ratification ou la conclusion de la plupart des traités et accords internationaux, conformément à la procédure prévue par l'article 53 de la Constitution¹. Cette décision sur les ressources propres (DRP) du Conseil de l'Union européenne du 26 mai 2014 comportant des dispositions qui **engagent les finances de l'État**, elle est donc soumise au vote du Parlement.

Cette nouvelle DRP a vocation à se substituer à la décision du Conseil du 7 juin 2007 actuellement en vigueur, qui a, quant à elle, été autorisée par la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008. L'article 11 de la nouvelle DRP précise cependant qu'elle est **applicable depuis le 1^{er} janvier 2014**, et ce quelle que soit la date de son entrée en vigueur. Ses effets seront donc rétroactifs. Il s'agit de la **septième décision de ce type** depuis 1970².

Suite à l'accord sur les perspectives financières 2014-2020 issu du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, deux instruments juridiques permettent la **mise en œuvre de ce cadre financier pluriannuel** :

- tout d'abord, un **volet relatif aux dépenses** à travers le règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013, fixant notamment pour la période 2014-2020 les plafonds annuels de dépenses et leur composition par rubrique. Pour mémoire, les perspectives financières 2014-2020 représentent 1 082,55 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE) et 1 023,95 milliards

¹ L'article 53 de la Constitution dispose ainsi que « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ».

² La première décision relative aux ressources propres a été prise par le Conseil le 21 avril 1970. Elle s'intitulait, de manière élogieuse « décision relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ». Il s'agissait alors d'abandonner le système des contributions acquittées par chaque État membre au profit de ressources propres des Communautés européennes, à savoir des recettes de nature fiscale exigibles de plein droit.

d'euros en crédits de paiement (CP), soit un budget annuel de l'UE d'environ 150 milliards d'euros sur la période. En 2015, il s'élève toutefois à 145,3 milliards d'euros en CE et 141,2 milliards d'euros en CP. La contribution de la France à ce budget pluriannuel en CP devrait s'élever à environ 153,3 milliards d'euros, soit 21,9 milliards d'euros en moyenne par an sur sept ans ;

- ensuite, un **volet relatif aux recettes**, régi par la DRP dont le présent projet de loi demande d'autoriser l'approbation.

Reposant sur un **principe d'équilibre entre recettes et dépenses**, le budget de l'UE est encadré par les règles fixées par ces deux types de textes. La DRP organise donc le **système de financement de l'UE** sans préjuger du niveau des dépenses ou de leur répartition.

Cependant, pour chacune des années couvertes par le cadre financier pluriannuel, le total des crédits ouverts en dépense **ne peut conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur à un plafond donné** (1,23 % du RNB des États membres en CP et 1,29 % en CE dans la nouvelle DRP, au lieu de respectivement 1,24 % et 1,31 % dans la précédente décision). Dans la limite de ces plafonds annuels globaux, le financement de l'UE par ses ressources propres **s'ajuste au niveau des dépenses** votées chaque année.

I. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU SYSTÈME EN VIGUEUR ET LA DÉCISION DU 7 JUIN 2007

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque État membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à l'Union européenne (UE) des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**.

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **décision relative au système des ressources propres (DRP) a été prise le 7 juin 2007**. Aux termes de cette décision ratifiée par la France en juin 2008¹, et dans la continuité des règles précédemment en vigueur, les ressources de l'UE, plafonnées depuis 2007 à 1,24 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en crédits de paiement (CP) et à 1,31 % en crédits d'engagement (CE), se composent essentiellement² :

- des trois **ressources propres traditionnelles** (RPT, 12 % du budget de l'UE en 2015) : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose. 25 % de ces ressources sont retenus par les États membres au titre des **frais de perception** ;

- de la **ressource TVA** (13 % du budget de l'UE en 2015), perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque État membre³. Avec la DRP, le **taux d'appel** de TVA est passé de 0,50 % à 0,30 % ;

- de la **ressource RNB**⁴ (74 % du budget de l'UE en 2015), créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des

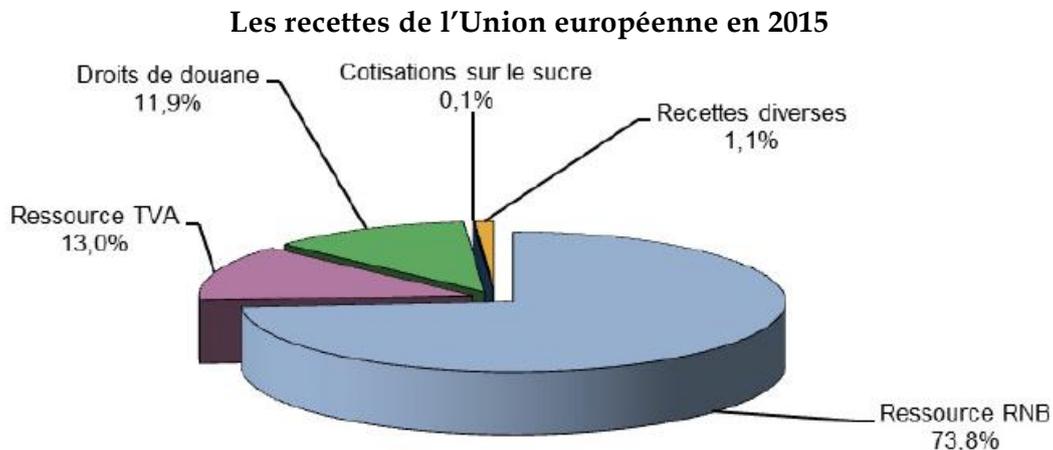
¹ La France a ratifié cette décision par le vote de la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008 autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne ; cf. le rapport n° 203 (2007-2008) de notre ancien collègue Denis Badré, alors rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

² D'autres recettes (pour environ 1 % du total) complètent ces ressources, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'États tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, des amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres règles, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

³ Cet écrêtement vise à éviter de faire peser une charge trop lourde sur les États membres les moins prospères, l'hypothèse étant faite que la part relative de la consommation – et donc de la TVA – dans le revenu national est d'autant plus élevée que l'État est moins riche.

⁴ Le revenu national brut (RNB) est la somme des revenus perçus en un an par les agents économiques résidants sur le territoire. Son calcul repose sur la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

ressources propres traditionnelles et de la TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque État membre d'un taux fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (0,75 % environ).

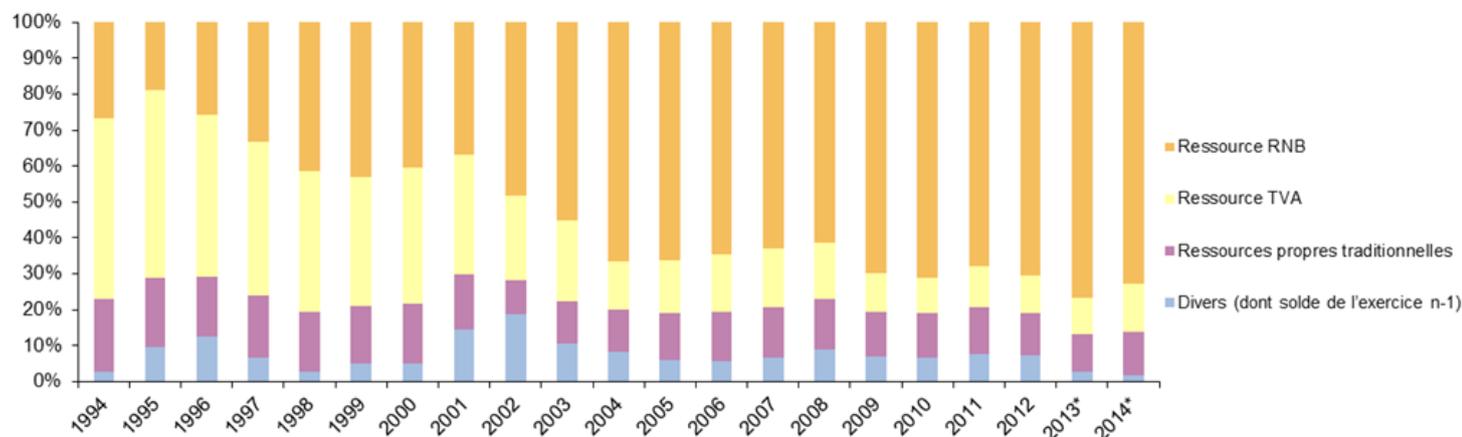


Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

La DRP du 7 juin 2007 est **entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009**, suite à sa ratification par l'ensemble des États membres, mais elle a été appliquée de façon rétroactive aux exercices 2007 et 2008. Elle a ainsi conduit à **procéder**, pour ces exercices 2007 et 2008, aux **ajustements de contribution des États membres**, qui résultaient des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision.

Elle a, par ailleurs, confirmé la tendance de long terme à la **hausse de la ressource RNB**, qui résulte à la fois de l'accroissement du budget de l'UE et de la baisse des droits de douane. La structure de recettes se caractérise donc symétriquement par la **diminution de la part des RPT et de celle de la ressource TVA**, comme l'indique le tableau suivant.

L'évolution de la structure des recettes de l'Union européenne



Source : Étude d'impact annexée au présent projet de loi

B. DES RESSOURCES PROPRES DÉNATURÉES PAR LA MULTIPLICITÉ DES RABAIS

Depuis l'exercice 1984 et en application de l'accord dit de Fontainebleau, traduit dans la DRP du 7 mai 1985, **le Royaume-Uni profite d'un mécanisme de correction**, dont est susceptible de bénéficier tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité.

Le calcul de ce « rabais britannique » repose sur la **différence constatée entre la part du Royaume-Uni dans les dépenses réparties** (c'est-à-dire les dépenses engagées par l'Union sur le sol britannique) **et sa part dans le total des paiements** au titre des ressources TVA et RNB. Cette différence, exprimée en pourcentage, est multipliée par le total des dépenses réparties. Le déséquilibre ainsi obtenu est **remboursé à hauteur des deux tiers au Royaume-Uni** (prévision de 5,4 milliards d'euros en 2015).

La charge représentée par la correction britannique est répartie entre les autres États membres au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union. Suite à la demande de quatre États membres fortement contributeurs nets (l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède), la France et les autres États membres ont accepté au Conseil européen de Berlin de mars 1999 de **réduire à un quart du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique**. Ce « rabais sur le rabais », appliqué depuis 2000 et financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le RNB communautaire, a conduit à réduire la contribution réelle de ces quatre États à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter. Ce dispositif **a accru mécaniquement la part de la France dans le financement de la correction britannique et dans les ressources de l'UE**. Depuis trente ans, le seul « rabais britannique » induit

un surcoût annuel moyen d'environ **un milliard d'euros** pour la contribution de la France au budget de l'UE.

La DRP du 7 juin 2007, qui encadre les différents systèmes de corrections, a introduit deux grandes modifications en matière de rabais :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues.** Depuis 2009, les dépenses effectuées dans les États membres qui ont adhéré à l'UE après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, sont exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction ;

2) **de nouvelles dispositions dérogatoires sont prévues en faveur d'États membres contributeurs nets au budget communautaire.** Bénéficient ainsi, non plus du taux standard de 0,30 %, mais de **taux d'appel TVA allégés**¹, l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %). Par ailleurs, une **réduction forfaitaire des contributions RNB** est instaurée au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros). Ces taux allégés et réductions forfaitaires avaient alors servi de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique.

Depuis 2009, ce « manque à gagner » pour le budget européen est **financé par la ressource RNB**, ressource d'équilibre et, par conséquent, par l'ensemble des autres États membres au prorata de leur part relative dans le RNB de l'UE.

Loin de l'esprit des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le système actuel de financement de l'UE est donc **dénaturé par la multiplication des différents rabais et corrections**. En effet, la France, l'Italie et le Danemark sont les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique (le cas de la Finlande, en raison de son faible solde net, est mis à part).

Il résulte au total de ce système de financement complexe la répartition suivante entre les contributions nationales.

¹ Cette baisse du taux d'appel de la ressource propre TVA conduit ces pays à des gains nets notables sur la période 2007-2013, soit 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas, 1,4 milliard d'euros pour la Suède et 0,2 milliard d'euros pour l'Autriche.

Part de chaque État membre dans le financement du budget communautaire
(en pourcentage)

Pays	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	2011 exécuté	2012 exécuté	2013 exécuté
Allemagne	19,2	20,4	20,0	19,3	20,3	21,0
Autriche	2,0	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3
Belgique	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1	3,8
Bulgarie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Chypre	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Croatie	-	-	-	-	-	0,2
Danemark	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1
Espagne	9,3	9,7	8,5	9,2	8,3	8,1
Estonie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Finlande	1,6	1,6	1,4	1,6	1,5	1,5
France	16,8	17,4	16,4	16,3	16,5	16,7
Grèce	2,2	2,1	1,9	1,6	1,4	1,4
Hongrie	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Irlande	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
Italie	14,1	13,3	12,9	13,4	12,8	12,3
Lettonie	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Lituanie	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,0	5,0	4,7	4,9	4,7	4,7
Pologne	3,2	2,7	3,1	3,0	3,0	3,0
Portugal	1,4	1,4	1,6	1,4	1,4	1,3
Rép. tchèque	1,3	1,2	1,3	1,4	1,2	1,2
Roumanie	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1
Royaume-Uni	9,2	8,7	12,3	11,5	12,5	12,2
Slovaquie	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Slovénie	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Suède	2,6	2,4	2,7	2,8	2,8	2,8

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

II. UNE OCCASION DE RÉFORME RATÉE ET LE RENFORCEMENT DE CE SYSTÈME INJUSTE PAR LA DÉCISION DU 26 MAI 2014

A. L'ABANDON DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON « PAQUET RESSOURCES PROPRES »

La structure des recettes du budget communautaire fait l'objet de **nombreuses critiques**, à commencer par la dénonciation des différentes corrections. Ces dernières confèrent, en effet, au système des ressources propres de l'UE un caractère **opaque et injuste**. De plus, l'abandon de ces corrections faciliterait non seulement la **mise à plat du système des recettes** mais aussi **de la structure des dépenses** du budget communautaire, dans la mesure où les deux aspects sont interdépendants à travers les questions de solde net.

Dans son « paquet ressources propres » publié le 29 juin 2011¹, la Commission européenne recommandait de **supprimer les rabais** (en mettant toutefois en place dès 2014 des systèmes de corrections temporaires en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède), **d'abandonner la ressource propre liée à la TVA à la fin de l'année 2013** et de la remplacer progressivement par deux nouvelles ressources propres :

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

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

Votre rapporteur spécial regrette que la Commission européenne ait renoncé dans son projet à proposer de nouvelles **recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques**, à l'image d'une **taxe énergétique** (en particulier la taxation qui aurait conduit à frapper les importations), d'une **taxe sur le transport aérien**, ou, encore, du produit de la mise aux enchères des **quotas d'émission de gaz à effet de serre**.

Mais il déplore plus encore que **les propositions de réforme** présentées par la Commission européenne aient elles-mêmes été **abandonnées par les États membres**.

¹ Le paquet comprenait un projet de décision du Conseil relatif au système de ressources propres de l'UE destinée à se substituer à l'actuelle décision ressources propres (DRP) ; une proposition de règlement du Conseil portant mesure d'exécution de cette DRP et, enfin, une proposition de règlement du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des différentes ressources à l'UE.

En effet, de nombreux États membres se sont **opposés à toute réforme profonde** du système des ressources propres.

B. UNE NOUVELLE DÉCISION QUI RENFORCE LES DÉFAUTS DU SYSTÈME EXISTANT

Alors que la Commission européenne avait proposé de supprimer les rabais, le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a décidé de **maintenir l'essentiel du système en vigueur**, avec ses défauts. En effet, le mode de financement de l'UE est passé au second plan des négociations sur les perspectives financières 2014-2020 et, dans ses conclusions, le Conseil européen n'a **pas repris le projet d'une nouvelle ressource propre**, même s'il a demandé au Conseil de « *poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA* » et a indiqué que la taxe sur les transactions financières « *pourrait servir de base à une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE* »¹). Le Conseil européen a surtout prévu de **conserver le rabais britannique, les rabais sur ce rabais, les corrections sur la ressource propre TVA et, enfin, les chèques forfaitaires annuels**.

Suite au Conseil européen des 7 et 8 février 2013, le Conseil a donc orienté son travail législatif non plus sur la refonte du système des ressources propres mais sur une **simple modification à la marge** du système actuel de ressources propres.

Et c'est le 26 mai 2014, que le Conseil a adopté la **nouvelle DRP** dont le présent projet de loi propose l'approbation dans le cadre d'une procédure législative spéciale, après que le Parlement européen a rendu son avis le 16 avril 2014.

D'après la nouvelle DRP, les **défauts du système actuel des ressources propres, complexe, opaque et injuste, sont même renforcés** puisque :

- le Danemark bénéficiera d'un nouveau rabais forfaitaire sur sa contribution RNB (à hauteur de 130 millions d'euros par an) ;
- les rabais forfaitaires sur la contribution RNB accordés à la Suède et aux Pays-Bas sont augmentés (ils s'élèveront à 695 millions d'euros et 185 millions d'euros par an) ;
- l'Autriche a obtenu un nouveau rabais temporaire dégressif pour sa ressource RNB (30 millions d'euros en 2014, 20 millions d'euros en 2015 et 10 millions d'euros en 2016) en raison de son retour au taux d'appel normal pour la ressource TVA ;

¹ Ce qui, selon le Conseil européen, n'aurait aucune incidence sur les États membres non participants ni sur le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni.

- les taux d'appel réduits de TVA dont bénéficiaient les Pays-Bas et la Suède sont alignés sur celui de l'Allemagne, soit une augmentation de 0,10 % à 0,15 %, les rapprochant du taux d'appel normal, fixé à 0,3 % (c'est en échange de ce moindre taux réduit que les Pays-Bas et la Suède ont obtenu une hausse de leurs rabais forfaitaires sur la ressource RNB) ;

- enfin, le « chèque déguisé » en faveur des gros importateurs et en particulier des Pays-Bas, qui concerne les frais de perception des RPT (essentiellement les droits de douane), est maintenu, bien que réduit. En effet les frais de perception retenus par les États membres sur les RPT de l'UE s'élèvent à 25 %, alors que ces frais réels sont de l'ordre de 2 % du produit fiscal. Il s'agit en réalité d'un geste réalisé au profit des Pays-Bas, dont l'activité commerciale est forte. Ces frais de perception élevés vont diminuer, mais seulement passer de 25 à 20 %.

Par ailleurs, la nouvelle DRP propose de fixer le plafond annuel des ressources propres à 1,23 % du RNB des États membres en CP et à 1,29 % en CE, au lieu de respectivement 1,24 % et 1,31 %. Et bien que cette décision **n'entrera en vigueur qu'à l'issue de son approbation par l'ensemble des États membres¹**, elle **sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2014**, avec un effet qui sera donc rétroactif.

Votre rapporteur spécial préconise d'**approuver la nouvelle DRP**, en dépit de ses défauts. Il rappelle que le mode de fonctionnement de la construction européenne impose d'**aboutir à des compromis toujours imparfaits**. Il souligne tout de même que, suite à la nouvelle DRP, **la France et l'Italie seront les seuls contributeurs nets à ne pas bénéficier d'un rabais spécifique²**. La France, opposée aux rabais par principe, n'a d'ailleurs pas souhaité en demander pour elle-même pendant les négociations.

Le cadre 2014-2020 constitue donc **une occasion de réforme ratée** et la question d'une refonte profonde du système des ressources propres doit maintenant être reposée dans la perspective de l'après 2020. Auteur en 2011 d'un rapport sur le cadre financier 2014-2020 de l'Union européenne³, votre rapporteur spécial avait alors invité à « *affranchir la négociation sur les dépenses du raisonnement des États membres en termes de juste retour et de soldes nets* » en créant une nouvelle ressource propre au profit du budget de l'Union européenne.

Il se propose, à ce stade, de **mettre en regard la nouvelle DRP et les grands équilibres de dépenses** tels qu'ils ressortent des perspectives financières 2014-2020. Une telle démarche permettra de préciser les **évolutions à venir de la contribution française** au budget de l'UE.

¹ Compte tenu des délais d'approbation propres à chaque État, la date d'entrée en vigueur envisagée par la Commission européenne est le 1^{er} janvier 2016.

² Le cas de la Finlande est mis de côté en raison du faible niveau de son solde net.

³ Rapport d'information n° 738 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires européennes.

III. LE SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES AU REGARD DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020 ET DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

A. L'UNION EUROPÉENNE SE CARACTÉRISE PAR UN CADRE PLURIANNUEL DE DÉPENSES

Les budgets communautaires adoptés annuellement s'inscrivent dans un **cadre pluriannuel** communément appelé « perspectives financières ». La vocation principale de ces perspectives est de garantir la **discipline budgétaire** de l'UE en encadrant les dépenses communautaires regroupées sous cinq rubriques¹.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 a remplacé, au 1^{er} janvier 2014, le CFP qui couvrait la période 2007-2013. Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 était en effet parvenu à un accord, au terme de longues négociations², qui fixait le nouveau CFP, en euros courants, à **1 082,55 milliards d'euros en CE** (crédits d'engagement) et **1 023,95 milliards d'euros en CP** (crédits de paiement), soit un **écart de 58,6 milliards d'euros**. D'un point de vue budgétaire, l'utilisation des euros courants rend compte avec précision de l'impact sur le budget national des versements à l'Union européenne. Par conséquent, afin d'évaluer les impacts budgétaires nationaux, **l'utilisation des euros courants** est retenue ici. La Commission européenne ayant proposé un projet de CFP en euros constants, il convient de noter que les négociations s'étaient tenues en euros dits « 2011 »³. En euros constants « 2011 », le nouveau CFP représente 959,99 milliards d'euros en CE et 908,40 milliards d'euros en CP, soit un écart de 51,59 milliards d'euros.

Au total, l'encadrement des dépenses communautaires s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par **rubrique** et sous-rubrique budgétaire, de plafonds **globaux** annuels en

¹ La rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive », subdivisée entre les rubriques 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » et 1b « Cohésion économique, sociale et territoriale », la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles » ; la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » ; la rubrique 4 « L'Europe dans le monde » ; la rubrique 5 « Administration » ; et la rubrique 6 « Compensations ». Elles ont pris la place depuis 2014 des rubriques : « Croissance durable », « Conservation et gestion des ressources naturelles », « Liberté, sécurité justice », « L'Union européenne, acteur mondial », « Administration » et « Compensations ».

² Les points de divergence ont principalement concerné le montant global du CFP, le montant des dépenses structurelles et la répartition entre États et entre régions, le niveau des dépenses agricoles et leur répartition entre États membres, et, enfin, le système des ressources propres, notamment les différentes corrections.

³ Un déflateur annuel fixe de 2 % est utilisé pour convertir les prix courants en prix constants 2011. D'un point de vue économique, l'utilisation des euros constants permet de comparer le « pouvoir d'achat » des budgets annuels entre eux. Cependant, la méthodologie de la Commission, n'utilisant qu'un seul déflateur, 2 %, ne peut pas prendre en compte l'inflation anticipée ni celle qui sera effectivement constatée. Par conséquent, de telles données doivent être interprétées avec prudence.

crédits d'engagement et en crédits de paiement¹, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à **1,24 % du RNB de l'UE en CP et 1,31 % en CE** (plafonds abaissés respectivement à 1,23 % et 1,29 % avec la nouvelle DRP comme il a été vu).

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

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

Les perspectives financières 2014-2020

(en millions d'euros courants)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive								
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 131
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	47 413	49 147	50 837	52 417	54 032	55 670	57 275	366 791
2. Croissance durable : ressources naturelles	59 303	59 599	59 909	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
dont Paiements directs et dépenses de marché	44 130	44 368	44 628	44 863	44 889	44 916	44 941	312 736
3. Sécurité et citoyenneté	2 179	2 246	2 378	2 514	2 656	2 801	2 951	17 724
4. L'Europe dans le monde	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 261
5. Administration	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 585
dont Dépenses administratives des institutions	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 223
6. Compensations	29	-	-	-	-	-	-	29
Total crédits d'engagement (CE)	142 539	146 483	150 217	154 397	158 365	162 952	167 602	1 082 555
en % du RNB de l'UE	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Total crédits de paiement (CP)	135 866	141 901	144 685	142 771	149 074	153 362	156 295	1 023 956
en % du RNB de l'UE	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

Le cadre pluriannuel 2014-2020 s'inscrit dans **une certaine continuité à l'égard du CFP 2007-2013. Seules trois rubriques connaissent ainsi des variations importantes :**

- la rubrique 1a « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », qui croît de 58 % ;
- la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté », en augmentation de 45 % ;
- et, enfin, la rubrique 5 « Administration » qui bénéficie d'une hausse de 25 %.

Comparaison entre le précédent cadre et celui en vigueur

(en milliards d'euros)

	2007-2013	2014-2020	Écart	Écart (en %)
Rubrique 1	439	509	70	16 %
<i>dont Rubrique 1a</i>	90	142	52	58 %
<i>Rubrique 1b</i>	348	367	18	5 %
Rubrique 2	413	420	7	2 %
Rubrique 3	12	18	6	45 %
Rubrique 4	56	66	10	18 %
Rubrique 5	56	70	14	25 %
Rubrique 6	1	0	- 1 %	- 97 %
Total CE	976	1 083	07	11 %
Total CP	926	1 024	98	11 %

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

Les négociations entre le Conseil et le Parlement européen n'ont en réalité pas tant porté sur les montants globaux des rubriques ou la structure des dépenses, qui a peu évolué pendant les négociations, que sur l'établissement d'une **flexibilité maximale** en CE (crédits d'engagement) et en CP (crédits de paiement) **entre les années et les rubriques**.

Dans ce contexte, la nouvelle DRP n'emporte que **peu de conséquences sur les contributions des États membres au budget de l'UE** dans la mesure où ces dernières résultent surtout de la croissance du budget lui-même. Elle impacte davantage les modalités de calcul des contributions, sachant que la France devra contribuer davantage au financement des différents rabais suite au compromis qui résulte du processus de négociations entamé en 2011 et qui a abouti au Conseil européen des 7 et 8 février 2013 puis à la décision du Conseil du 26 mai 2014.

B. L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

La participation française au budget de l'UE prend la forme d'un **prélèvement annuel sur les recettes de l'État autorisé en loi de finances (PSR-UE)**. Le montant en valeur de ce prélèvement a été **multiplié par plus**

de cinq entre 1982 et 2015, passant de 4,1 milliards d'euros à 20,74 milliards d'euros¹. À titre de comparaison, le budget de l'État a été multiplié par trois sur la même période. En euros constants, compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, il s'agit d'une multiplication par 2,3 (20,74 milliards d'euros de 2015 représentant un pouvoir d'achat de 9 milliards d'euro de 1982). Avec la nouvelle DRP, sur la période 2014-2020, la contribution de la France au budget de l'UE devrait s'élever à environ **153,3 milliards d'euros**, soit **21,9 milliards d'euros en moyenne par an**.

La contribution française dans le précédent cadre et dans celui en vigueur
(en milliards d'euros de CP)

	2007-2013	2014-2020	Variation	Variation (en %)
Contribution française	127,4	153,3	25,9	20 %
Total CFP	926	1 024	98	11 %

Source : Commission des Finances

Par rapport à la précédente programmation pluriannuelle portant sur 2007-2013, le PSR-UE devrait donc connaître une **augmentation d'environ 25,9 milliards d'euros**, soit **+ 3,7 milliards d'euros en moyenne par an**.

Cette **hausse de 20 % entre les deux périodes de programmation** est bien **plus rapide que celle du niveau général des dépenses** du CFP 2014-2020 (+ 11 %, soit 98 milliards d'euros comme il a été vu). À elle seule, la France doit, avec un montant de 25,9 milliards d'euros sur ce total de 98 milliards d'euros, supporter **26 % de l'effort supplémentaire fourni par les États membres dans le nouveau cadre 2014-2020**.

Comme il a été vu, la date d'entrée en vigueur de la nouvelle DRP devrait être le 1^{er} janvier 2016, avec une application rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2014. Il en résultera une **forte augmentation du PSR-UE en 2016**, dans la mesure où la France devra s'acquitter de façon rétroactive des corrections et rabais accordés à certains États membres au titre des années 2014 à 2016 (à l'exception de la correction britannique qui a d'ores et déjà été prise en charge). La loi de programmation des finances publiques² a pris en compte ce ressaut, puisque la contribution française y est estimée à **22,8 milliards d'euros pour 2016** et 21,5 milliards d'euros pour 2017. Selon la direction du budget, le PSR-UE 2016 devrait toutefois être plutôt de l'ordre de **21,7 milliards d'euros**, suite à la révision en mai 2015 par la Commission européenne des hypothèses macroéconomiques qui fondent le calcul des

¹ Il s'agit du montant inscrit en loi de finances initiale mais la prévision d'exécution communiquée par le Gouvernement est aujourd'hui inférieure de 700 millions d'euros, soit un PSR-UE désormais estimé à 20,04 milliards d'euros. Cette baisse s'explique principalement par l'impact sur 2015 des corrections sur exercices antérieurs de l'UE. Ces corrections tirent les conséquences de la baisse relative du RNB de la France dans le RNB total de l'UE.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

contributions nationales. Une fois de plus, et comme en 2015, c'est la **mauvaise conjoncture économique nationale** qui permet de **ralentir la hausse du PSR-UE**.

Votre rapporteur spécial souligne que les développements qui suivent reposent principalement sur le **rapport financier de la Commission pour 2013**, ce rapport étant rendu public à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée. Il présente l'intérêt de récapituler la répartition des dépenses dans les États membres et de mesurer les soldes nets.

Deuxième contributeur au budget communautaire¹ derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, et **deuxième bénéficiaire des dépenses de l'UE** derrière la Pologne², la France affiche un **solde net négatif**³ de **- 9,4 milliards d'euros en 2013**, et qui ne cesse de se détériorer. Ce calcul repose sur la **méthode dite du « rabais britannique »**⁴.

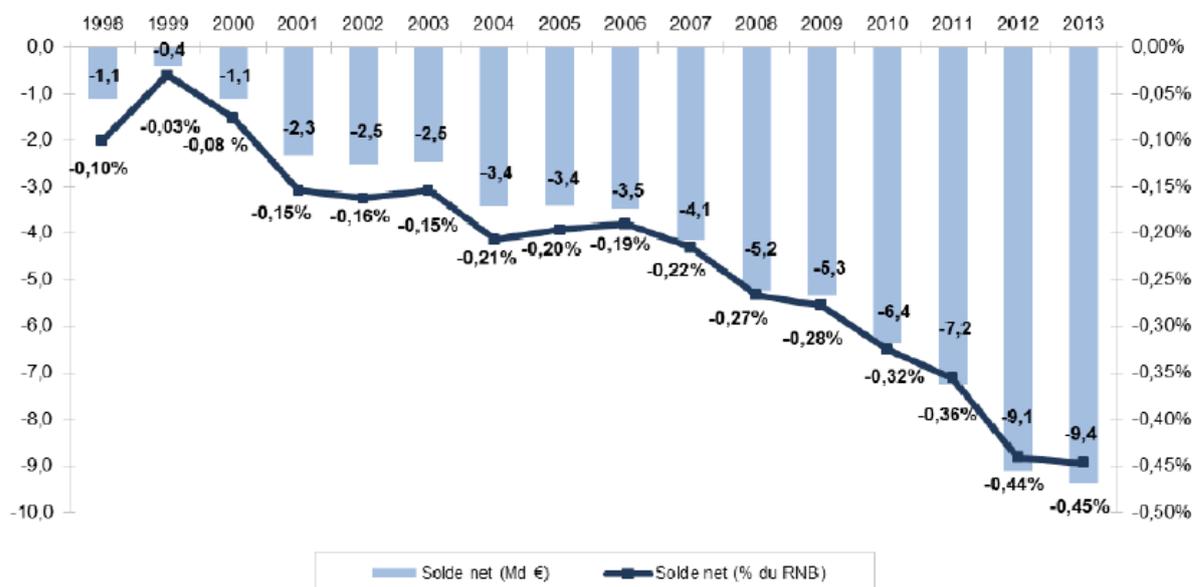
¹ En 2013, dernier exercice disponible en exécution, la part de notre contribution a représenté 16,7 % du total des recettes de l'UE (21 % pour l'Allemagne).

² Alors qu'entre 2006 et 2010, la France avait remplacé l'Espagne au rang de premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire, elle n'est désormais que deuxième, après avoir été le troisième pays bénéficiaire en 2011 et 2012, derrière l'Espagne et la Pologne. Pour le dernier exercice disponible, soit 2013, il s'agit de 10,6 % de dépenses effectuées sur notre sol, soit 14,24 milliards d'euros. Ce statut de deuxième bénéficiaire tient essentiellement à l'importance des dépenses de la politique agricole commune en France, qui représentent 72,5 % du total des dépenses réparties sur notre territoire.

³ La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol classe la France parmi les États membres « contributeurs nets ».

⁴ Cette méthode, considérée comme la plus cohérente sur le plan économique et la plus largement utilisée, consiste à calculer le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont considérées comme des ressources propres de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

Les soldes nets des 28 en 2013 (méthode « rabais britannique »)

(en milliards d'euros et en pourcentage du RNB)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2015

En 2013, la France était le **troisième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **septième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**. Les autres contributeurs nets sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, le Danemark et la Finlande. Chypre a fait un passage rapide au sein de ce « club » en 2007 et 2008.

Le statut de contributeur net de la France **s'accentue** depuis quinze ans, années pendant lesquelles le **solde net de la France s'est nettement dégradé**, sous l'effet conjugué de **l'élargissement, de l'encadrement des dépenses agricoles** et du **système des ressources propres**. Alors que ce solde net négatif représentait **moins de 400 millions d'euros en 1999**, il a été **multiplié par près de 24** depuis.

La nouvelle DRP ne fera que **confirmer cette évolution défavorable** aux intérêts de la France, même si votre rapporteur spécial relève les limites inhérentes à la notion de solde net. En effet, cette dernière **ne retrace que très imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques** que les États membres retirent de leur adhésion à l'Union européenne. Ainsi, les analyses en termes de retour net tendent à ignorer les contributions sans prix attachées à la construction européenne : la **libre circulation et l'ouverture des États les uns vers les autres**, d'une part, la **généralisation de valeurs**, d'autre part, et, plus particulièrement, **celles de la démocratie, de la paix et de la liberté**.

IV. LA POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR LA RÉFORME DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES À L'HORIZON 2020

A. OBJECTIFS ET CALENDRIER DU GROUPE À HAUT NIVEAU SUR LES RESSOURCES PROPRES

La nouvelle DRP n'est pas satisfaisante et il est prévu de **poursuivre la réflexion**. Il convient d'observer à cet égard que le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a appelé le Conseil à continuer ses travaux autour de la proposition de la Commission sur une nouvelle ressource propre basée sur la TVA, ainsi qu'à réfléchir à la possibilité de faire de la taxe sur les transactions financières (TTF) la base d'une nouvelle ressource du budget européen.

À cette fin, un **groupe à haut niveau**, composé de trois représentants de chaque institution communautaire, a été constitué le 25 février 2014. Présidé par Mario Monti, il est chargé de **procéder à un réexamen général du système des ressources propres en vue de rendre ce dernier plus simple, plus transparent et plus responsable**. Sa mise en place était une des conditions posées par le Parlement européen pour adopter le CFP 2014-2020. La première réunion du groupe a eu lieu le 3 avril 2014 et son premier rapport d'évaluation, qui porte sur le constat et n'inclut pas de préconisations, a été rendu le 17 décembre 2014. Lors d'une conférence de presse, Mario Monti a indiqué que des aménagements lui paraissaient plus probables qu'une réforme en profondeur.

En **2016** sera remis un second rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres à la Commission européenne. Il aura pour but de **formuler des recommandations** sur les nouvelles ressources, ce qui sera plus difficile. Ces propositions seront examinées dans le cadre de la révision du CFP 2014-2020 qui doit, en théorie, avoir lieu en 2016.

B. LA POSITION FRANÇAISE : CRÉER DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES ET SUPPRIMER LES RABAIS

À l'été 2014, la France a transmis un document informel à l'attention du groupe à haut niveau sur les ressources propres. Dans ce document, elle demande de considérer aussi bien la **création de nouvelles ressources propres** que la **simplification des ressources existantes** et appelle à la **suppression de tous les mécanismes de correction**.

Elle insiste également sur la nécessité de **tenir compte des politiques économiques et budgétaires des États membres**.

Votre rapporteur spécial espère que notre position sera **davantage défendue** et donc prise en compte lors des futures négociations.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 septembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 552 (2014-2015) autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

M. François Marc, rapporteur. – Le projet de loi qui nous est soumis autorise l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne du 26 mai 2014, relative au système des ressources propres de l'Union. Conformément à la procédure prévue par l'article 53 de la Constitution, une autorisation législative est requise avant la ratification ou la conclusion de la plupart des traités et accords internationaux, notamment ceux comportant des dispositions qui engagent les finances de l'État, comme cette décision sur les ressources propres (DRP).

Bien qu'ayant vocation à se substituer à la décision du Conseil du 7 juin 2007 actuellement en vigueur, cette nouvelle DRP est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, quelle que soit la date effective de son entrée en vigueur. Ses effets seront donc rétroactifs. Septième décision de ce type depuis 1970, elle fait suite à l'accord sur les perspectives financières 2014-2020 lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Le volet relatif aux recettes du cadre financier pluriannuel est donc régi par la DRP dont ce projet de loi autorise l'approbation. Un autre volet relatif, lui, aux dépenses, a été fixé par un règlement du Conseil du 2 décembre 2013. Celui-ci a par exemple arrêté, pour la période 2014-2020, les plafonds annuels de dépenses et leur composition par catégorie de dépenses, ce qu'on appelle rubrique dans l'Union européenne.

Reposant sur un principe d'équilibre entre recettes et dépenses, le budget de l'Union européenne est encadré par les règles fixées par ces deux types de textes. La DRP organise le système de financement de l'Union européenne sans préjuger du niveau des dépenses ou de leur répartition. Il s'agit en somme d'une tuyauterie et non d'une autorisation de dépenses.

Cependant, pour chacune des années couvertes par le cadre financier pluriannuel, le total des crédits ouverts en dépense ne peut conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur à un plafond donné. Il est de 1,23 % du revenu national brut (RNB) des États membres en crédits de paiement (CP). Dans la limite de ces plafonds annuels globaux, le financement de l'Union européenne par ses ressources propres s'ajuste au niveau des dépenses votées chaque année. Pour mémoire, les perspectives financières 2014-2020 représentent 1 082,55 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE) et 1 023,95 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 11 % par rapport à la programmation 2007-2013. Il s'agit en définitive d'un

budget annuel moyen de l'Union d'environ 150 milliards d'euros sur la période 2014-2020.

Le système des ressources propres actuellement en vigueur se compose des ressources propres traditionnelles (RPT) telles que les droits de douanes, les prélèvements agricoles et les cotisations sucre, représentant 12 % du budget de l'Union européenne ; de la ressource TVA, perçue par application d'un taux d'appel de 0,3 % sur une assiette nationale écrêtée, représentant 13 % du budget total ; de la ressource RNB, calculée annuellement pour équilibrer le budget, par application d'un taux d'environ 0,75 % du RNB de chaque État, qui constitue 74 % du total du budget.

Le calcul des contributions nationales se fait en appliquant une correction à la contribution britannique. Ce « chèque » ou « rabais » consiste à rembourser au Royaume-Uni les deux tiers de la différence entre leur participation au budget communautaire et les retours qu'ils perçoivent. D'autres États fortement contributeurs, tels que l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche, jouissent d'un rabais sur le rabais : leur participation au financement du chèque britannique est écrêtée de 75 %. Ils ne payent donc que 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter. D'autres corrections sont appliquées. Ces quatre États bénéficient aussi de taux d'appel de TVA allégés : l'Autriche de 0,225 %, l'Allemagne de 0,15 %, les Pays-Bas et la Suède de 0,10 %. En outre, une réduction forfaitaire des contributions RNB profite aux Pays-Bas à hauteur de 605 millions d'euros par an et à la Suède, pour 150 millions d'euros.

Toutes ces corrections, qui sont autant de manques à gagner pour le budget européen, sont financées par la ressource RNB, ressource d'équilibre et, par conséquent, par l'ensemble des autres États membres, au *pro rata* de leur part relative dans le RNB de l'Union européenne. La France est le deuxième pays contributeur au budget communautaire avec environ 17 % du total, soit 20,74 milliards d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2015, derrière l'Allemagne. Elle est également contributeur net, au sens où notre contribution au budget communautaire est supérieure aux dépenses du budget européen sur notre sol. Ce solde net négatif s'élevait à 9,4 milliards d'euros en 2013. Il n'a cessé de se détériorer et a été multiplié par près de vingt-quatre depuis 1999.

Alors que change la nouvelle DRP dans ce contexte ? J'indique tout d'abord que le cadre financier pluriannuel 2014-2020 constitue une occasion de réforme ratée : nous aurions pu, ou dû, supprimer les rabais comme le demandait la France, et comme l'avait proposé la Commission européenne dans son premier projet de DRP du 29 juin 2011. Ensuite, la nouvelle DRP maintient l'essentiel du système en vigueur, voire aggrave ses défauts. En effet, le Danemark bénéficiera d'un nouveau rabais forfaitaire sur sa contribution RNB à hauteur de 130 millions d'euros par an ; les rabais forfaitaires sur la contribution RNB accordés à la Suède et aux Pays-Bas sont augmentés – ils s'élèveront à 695 millions d'euros et 185 millions d'euros par

an ; l'Autriche a obtenu un nouveau rabais temporaire dégressif pour sa ressource RNB ; les taux d'appel réduits de TVA des Pays-Bas et de la Suède sont alignés sur celui de l'Allemagne, soit une augmentation de 0,10 % à 0,15 %, les rapprochant du taux d'appel normal, fixé à 0,30 % - c'est pourquoi ils ont obtenu en échange une hausse de leurs rabais forfaitaires sur la ressource RNB. Enfin, le chèque déguisé en faveur des gros importateurs et en particulier des Pays-Bas, qui concerne les frais de perception au titre RPT et, notamment, des droits de douane, est maintenu, bien que réduit. Ils vont en effet passer de 25 % à 20 %, alors que ces frais réels sont de l'ordre de 2 % seulement du produit fiscal.

La France devra donc contribuer davantage au financement des différents rabais suite à ce compromis qui résulte d'un processus de négociations entamé en 2011 et qui a abouti au Conseil européen des 7 et 8 février 2013 puis à la décision du Conseil du 26 mai 2014. Sur la période 2014-2020, la contribution de la France au budget de l'Union européenne devrait s'élever à environ 153,3 milliards d'euros, soit 21,9 milliards d'euros en moyenne par an. L'évolution des contributions des États membres au budget de l'Union Européenne entre 2014 et 2020 résulte surtout de la croissance du budget communautaire, la nouvelle DRP affectant surtout les modalités de calcul des contributions. Il n'en reste pas moins que notre statut de contributeur net s'accroîtra probablement encore, au-delà de 9,4 milliards d'euros.

La nouvelle DRP devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, cette même année, notre contribution augmentera de manière plus marquée en raison d'une application rétroactive des corrections et rabais sur les années 2014 et 2015. Selon la loi de programmation des finances publiques, notre contribution devrait être de 22,8 milliards d'euros l'année prochaine. Mais selon les informations transmises par la direction du budget, il devrait plutôt s'agir de 21,7 milliards d'euros, suite à la révision récente par la Commission européenne des hypothèses macroéconomiques fondant le calcul des contributions nationales.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter ce projet de loi, en dépit des défauts de la nouvelle DRP. La construction européenne passe par des compromis toujours imparfaits.

Je déplore bien évidemment que nous nous soyons éloignés des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres. Le système actuel de financement de l'Union européenne restera, de plus, dénaturé par la multiplicité des rabais et corrections. La France et l'Italie seront d'ici 2020 les seuls contributeurs nets à ne pas bénéficier d'un rabais spécifique. Il faut maintenant poursuivre la réflexion sur la réforme du système des ressources propres à l'horizon 2020. C'est tout l'enjeu du groupe à haut niveau, constitué l'année dernière et présidé par Mario Monti, qui a pour objectif de procéder à un réexamen du

système des ressources propres en vue de le rendre plus simple, plus transparent et plus responsable. Le rapport que rendra ce groupe en 2016 fera l'objet d'une grande attention.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le point essentiel est l'absence de ressources propres de l'Union européenne. Le Conseil européen a évoqué comme ressource propre la taxe sur les transactions financières, que le président de la République a récemment indiqué souhaiter attribuer à la lutte contre le changement climatique. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, nous présenterons demain les conclusions du groupe de travail sur la fiscalité du e-commerce. En matière de recouvrement de TVA, les douanes ne sont compétentes qu'à l'importation, ce qui exclut les produits importés de l'Union européenne. Cette quote-part de 0,3 % ne donne-elle pas, *ipso facto*, la compétence aux douanes ? Un meilleur recouvrement sur le commerce électronique n'assurerait-il pas une ressource supplémentaire ?

M. François Marc, rapporteur. – Le Conseil européen de février 2013 avait déclaré que la taxe sur les transactions financières pouvait représenter une ressource propre pour l'Union européenne. Depuis, le président de la République a souhaité en dédier tout ou partie à la lutte contre le changement climatique. Pour l'instant, le groupe Monti, qui travaille sur ce sujet, n'a pas rendu d'arbitrage. La France a envoyé un mémorandum à la Commission européenne l'été dernier : elle y a sans doute émis cette suggestion. La question devrait être arbitrée en 2016 par ce groupe à haut niveau composé de trois membres du Parlement européen, trois de la Commission européenne et trois du Conseil.

Le rôle accentué des douanes sur la TVA n'est, à ma connaissance, pas un thème de réflexion du groupe Monti, mais cela représenterait indéniablement des ressources significatives puisque la fraude à la TVA, ou son contournement dans l'Union européenne, représente 150 milliards d'euros, soit le budget annuel de l'Union. Nous pouvons inciter le groupe Monti à examiner ce sujet.

M. Richard Yung. – La procédure est curieuse. Vous nous demandez d'approuver une méthodologie applicable depuis le 1^{er} janvier 2014. Que se passe-t-il si nous votons non ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce serait un moyen de savoir si nous servons à quelque chose...

M. Richard Yung. – Vous nous dites, de plus, que le résultat n'est pas extraordinaire pour la France. Notre contribution augmente quand beaucoup d'autres pays négocient rabais et ristournes. Pas la France, ce grand pays généreux. Cela laisse un sentiment d'inachevé, d'autant qu'il est rare que les groupes de haut niveau aboutissent.

L'Union européenne manque de ressources propres. La taxe sur les transactions financières est évoquée depuis plusieurs années, mais son assiette se réduit progressivement. Les Anglais y sont tout à fait opposés. Les banquiers expliquent déjà que tout le monde partira à Londres si elle est appliquée, ce sera problématique. Les discussions aboutiront sans doute à une contribution peu significative au budget. La vraie source de revenus est la lutte contre la fraude à la TVA, qui représente 150 milliards d'euros dont 15 milliards pour la France. Cette fraude est souvent intracommunautaire, en raison des mécanismes de carrousel. La TVA doit être payée par le consommateur final, mais on ne sait pas toujours de qui il s'agit. Voilà le vrai gisement.

M. Maurice Vincent. – Je m'associe aux interrogations de mes collègues sur la taxe sur les transactions financières. Sa mise en place rapide devient un problème de crédibilité. L'évolution de la contribution nette de la France me semble importante. Elle a fortement augmenté. Pourquoi ? S'agit-il de la baisse de notre part dans les fonds structurels ?

M. François Patriat. – Quelle est la part des frais de fonctionnement de l'Union européenne dans le budget ? Sur quels critères l'absence de ristourne pour la France, contrairement à d'autres pays, est-elle fondée ? Pouvez-vous me confirmer le montant de la contribution française ? Les Anglais s'interrogent sur leur participation à l'Union européenne. S'ils refusent la taxe sur les transactions financières et veulent leur chèque, a-t-on intérêt à les retenir ?

M. Marc Laménie. – Les dépenses de l'administration progressent significativement. Quel est leur poids ? Que signifie une croissance « intelligente et inclusive » ?

M. Éric Bocquet. – La contribution de la France est de 20,74 milliards d'euros pour 2015 et sera de 22,8 milliards pour 2016, soit une hausse de 10 %. En va-t-il de même pour les autres États membres ? Quels critères prend-elle en compte ? Je suis convaincu que la taxe sur les transactions financières est un vivier important de ressources, mais il faudrait savoir où nous en sommes et avancer. Quelles dispositions Monsieur Hill, le commissaire britannique aux marchés financiers, a-t-il prises ? Quelles sont les initiatives du Gouvernement français pour en finir avec ce serpent de mer ?

M. Jean-Claude Requier. – Vous avez parlé d'un prélèvement de TVA de 0,3 %. Or j'étais persuadé que c'était 3 %, comme la fraction que l'on garde sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) pour l'Union européenne. Faut-il supprimer les rabais ? On pourrait nous rétorquer que nous devons supprimer les niches fiscales. La France et l'Italie n'ont pas de rabais spécifique. On considère souvent que la vertu est dans le nord de l'Europe. En l'espèce, la France et l'Italie sont vertueuses.

M. François Marc, rapporteur. – Je précise que la nouvelle DRP n'est pas en vigueur à ce jour. Elle le sera le 1^{er} janvier 2016, mais applicable rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 2014, ce qui nécessitera des ajustements. Sa mise en place et sa rétroactivité gonflent en 2016 les contributions au rabais, ce qui explique ce renchérissement de 10 % de notre contribution. Le niveau de cette dernière se stabilisera ensuite.

D'autres États membres sont-ils plus intelligents que nous pour obtenir des rabais ? En échange des rabais, les négociateurs français s'efforcent depuis des années de préserver les programmes dont nous tirons parti, comme la politique agricole commune (PAC). Il faut mesurer les ajustements successifs à cette aune. Il est vrai que les dernières négociations ont laissé un goût amer. La Commission européenne avait annoncé en 2011 sa volonté de supprimer les rabais, qui ont finalement été accrus. Je suis plus optimiste que Richard Yung sur le groupe à haut niveau. Mario Monti peut rendre une copie ambitieuse.

M. Richard Yung. – S'il est tout seul...

M. François Marc, rapporteur. – Je ne sais ce qui sortira du chapeau pour la taxe sur les transactions financières. Les volontés exprimées, ambitieuses, se réduisent comme peau de chagrin au fil des discussions. Selon moi, la TVA, chantier important, constitue la meilleure piste.

En 1999, la contribution nette de la France était de 400 millions d'euros ; elle est aujourd'hui de près de 10 milliards d'euros. L'augmentation du budget européen et l'entrée de pays faiblement contributeurs et bénéficiaires nets ont conduit à solliciter davantage les pays à fort RNB. Cet écart n'est pas tant dû à une baisse des retombées du budget communautaire sur notre sol qu'à un accroissement de la galette européenne.

Les frais de fonctionnement sont de l'ordre de 10 milliards d'euros, sur un budget annuel de 150 milliards d'euros. 40 % vont à la Commission et 25 % au Parlement européen.

Jean-Claude Requier a raison d'évoquer le FCTVA : en effet, pour tenir compte de la baisse de la part de la contribution française au budget communautaire, assise sur la ressource TVA, l'article 24 de loi de finances pour 2015 a diminué le taux de réfaction du FCTVA de 0,905 à 0,262 point.

Marc Laménie m'a interrogé sur le concept défendu par la Commission européenne de croissance « intelligente et inclusive ». Intelligente car elle vise à intégrer les nouvelles technologies. Et inclusive car elle cherche à renforcer la solidarité au sein de l'Union européenne et faire en sorte que les 500 millions d'Européens profitent de la croissance.

Mme Michèle André, présidente. – Ces deux projets de loi seront examinés en séance publique lundi 28 septembre à partir de 14 h 30.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.