

Le projet de loi de finances pour 2021

PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

1. L'ADOPTION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 DÉTERMINE LA TRAJECTOIRE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN

Pour l'exercice 2021, la contribution totale de la France au budget de l'Union européenne est estimée à **28,5 milliards d'euros**, en additionnant le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSRUE), évalué à **26,9 milliards d'euros par l'article 31 du PLF 2021**, et **les droits de douane nets versés** par la France, estimés à **1,6 milliard d'euros**.

L'année 2021 constitue **une année charnière pour la contribution française**. Premier exercice budgétaire du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), **son montant dépend directement de l'issue des négociations relatives au règlement financier du prochain CFP**, et de l'adoption de la **nouvelle décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne (DRP)**. Or, après **deux ans de négociations difficiles**, la crise sanitaire a accéléré le dénouement des discussions visant à définir le budget pluriannuel de l'Union européenne pour les années 2021 à 2027.

A. LA CRISE SANITAIRE A BOUSCULÉ LE COURS DES NÉGOCIATIONS DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

L'accord du Conseil européen obtenu le 21 juillet dernier marque un tournant politique et budgétaire majeur. Les 27 États membres se sont accordés sur un CFP « socle » s'élevant à **1 074,3 milliards d'euros** (prix 2018) en crédits d'engagement, complété par l'**instrument de relance** dont l'enveloppe sera de **750 milliards d'euros**. Cette dernière se répartira entre des **prêts** (360 milliards d'euros) et des **subventions** (390 milliards d'euros), soit un niveau de subventions inférieur à ce qu'avait initialement proposé la Commission européenne, à la suite de l'initiative franco-allemande pour la relance. Au sein de cet instrument de relance, la totalité des prêts et l'essentiel des subventions (312,5 milliards sur les 390 milliards) seront logés au sein d'un **nouveau programme appelé « facilité pour la reprise et la résilience »**, dont les modalités d'allocation et de décaissement des crédits diffèrent des règles habituellement applicables aux fonds structurels européens.

Pièce maîtresse de l'instrument de relance, la « facilité pour la reprise et la résilience » devrait allouer à la France une enveloppe estimée à **40 milliards d'euros courants, soit 37,5 milliards d'euros constants**. Ce montant reste cependant évaluatif, dans la mesure où **les crédits effectivement versés dépendront de critères macroéconomiques visant à refléter la capacité de rebond des économies des États membres après la crise**. En outre, le décaissement des crédits sera conditionné à la présentation d'un « **plan national de relance et de résilience** », et au respect de « **cibles** » et « **d'étapes clés** », qui feront l'objet d'une évaluation par la Commission européenne. Ainsi, ce programme constitue un **remboursement, a posteriori, des sommes engagées par les États membres dans le cadre de leurs plan de relance nationaux**.

Si le fonctionnement de la « facilité pour la reprise et la résilience » est guidé par le souci d'assurer une dépense efficace par les États membres des sommes faisant l'objet d'un endettement commun, **il apparaît évident que les plans de relance nationaux restent en première ligne pour assurer le soutien à la reprise économique.**

Accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 sur le CFP 2021-2027 et l'instrument de relance

(en milliards d'euros (prix 2018), et en crédits d'engagement)

	Accord du 21 juillet 2020 entre les États membres		
	CFP « socle »	« Next Generation EU »	Total CFP « socle » + « Next Generation EU »
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	132,8	10,6	143,4
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	377,8	721,9	1 099,7
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,4	-	200,4
<i>Fonds de cohésion</i>	42,6	-	42,6
<i>Fonds social européen</i>	88,0	-	88,0
<i>Erasmus</i>	21,2	-	21,2
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	-	672,5*	672,5
<i>REACT-EU</i>	-	47,5	47,5
<i>RescEU</i>	1,1	1,9	3
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	356,4	17,5	373,9
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	258,6	-	258,6
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	77,9	7,5	85,4
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,4	-	5,4
<i>Fonds pour une transition juste</i>	7,5	10	17,5
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	22,7	-	22,7
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	13,2	-	13,2
<i>Fonds européen de défense</i>	7,0	-	7,0
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	98,4	-	98,4
Rubrique 7 « Administration publique »	73,1	-	73,1
Total	1074,3	750	1824,3

* dont 360 milliards d'euros de prêts

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : direction du budget, à partir des conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020.

L'accord trouvé lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet dernier ne constitue qu'une **première étape** dans la mise en œuvre du CFP pour les années 2021 à 2027 et de l'instrument de relance. En effet, l'entrée en vigueur de cet accord entre les États membres est actuellement suspendue aux **négociations entre le Parlement européen et le Conseil**, le premier défendant une hausse de certains programmes budgétaires jugés prioritaires, ainsi que l'introduction d'un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit.

B. LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN CRISTALLISE LE DÉBAT SUR L'INTRODUCTION DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES

En effet, le plan de relance européen sera financé par un emprunt de la Commission européenne sur les marchés, au nom de l'ensemble des États membres. Le remboursement de cet emprunt ne sera effectif qu'à compter de **2028**.

Or, en l'absence de nouvelles ressources propres, ce remboursement sera calculé sur la base de la part de chaque État membre dans le revenu national brut (RNB) total de l'Union européenne, et s'ajoutera aux contributions nationales. **Pour la France, ce remboursement pourrait se traduire**

par une hausse annuelle moyenne de la contribution de la France de 2,5 milliards d'euros, ce qui constitue une « bombe à retardement » pour les finances publiques.

Si le Conseil européen de juillet dernier a fait de l'introduction de nouvelles ressources propres **une priorité** pour contenir la progression des contributions nationales, force est de constater que les pistes évoquées ne font pas consensus à l'heure actuelle.

2. DANS CE CONTEXTE, L'ÉVALUATION DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE CONSTITUE UN EXERCICE DE HAUTE VOLTIGE

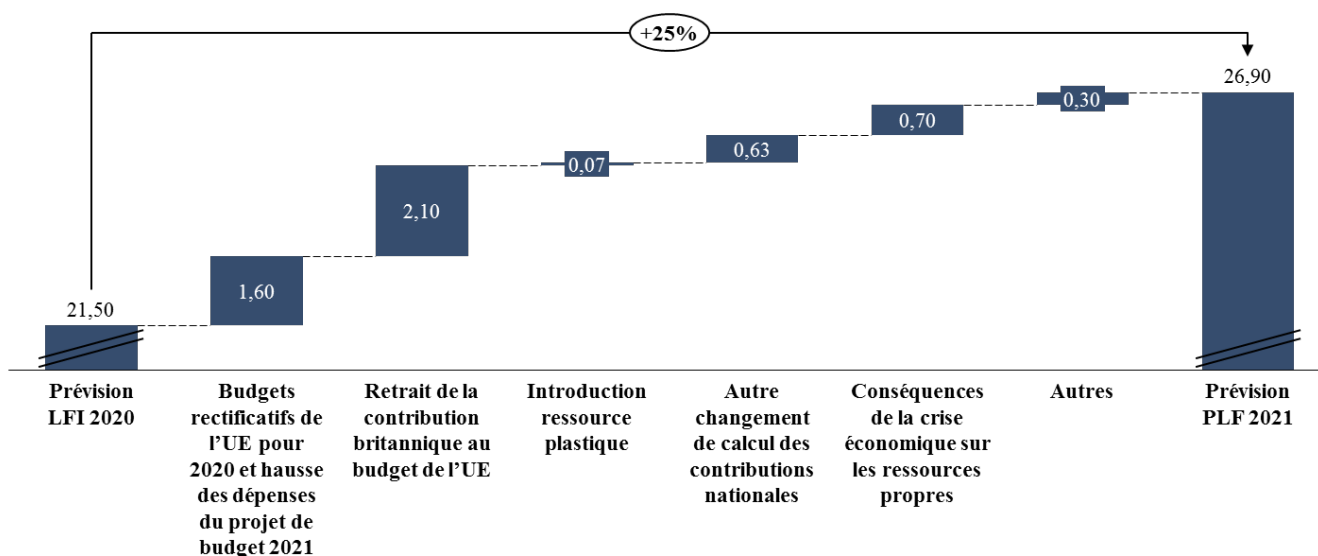
A. LE MONTANT RECORD DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE EN 2021

Alors que la loi de finances initiale pour 2020 avait estimé le montant du PSRUE à **21,5 milliards d'euros**, le Gouvernement a révisé son évaluation à **23,4 milliards d'euros**¹, soit une augmentation de **9 %** par rapport à la prévision initiale.

Pour l'exercice 2021, l'article 31 du projet de loi de finances évalue à **26,9 milliards d'euros le montant du PSRUE**, soit une hausse de **28 % par rapport à l'exécution de 2019**, et de **15 % par rapport à la dernière prévision d'exécution pour 2020**.

Décomposition des facteurs d'évolution du montant du PSRUE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Plus encore que pour les exercices précédents, l'évaluation du montant du PSRUE pour 2021 constitue un exercice incertain :

- d'une part, les perspectives économiques dégradées et volatiles rendent notamment aléatoires les prévisions en matière de recettes de l'Union européenne. En effet, les droits de douane et la ressource TVA sont très sensibles à la conjoncture ;

¹ Voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2021.

- d'autre part, **les incertitudes relatives à l'entrée en vigueur du prochain CFP entraînent de facto un gel de la procédure d'examen du projet de budget de l'Union européenne pour 2021**, même s'il sera examiné par le Parlement européen en novembre.

Toutefois, ce constat ne peut pas occulter le fait qu'une part significative de la hausse du montant du PSRUE résulte des modifications du calcul des contributions nationales, et donc **du renoncement à la suppression intégrale du système des rabais** lors des négociations du Conseil européen de juillet dernier, en dépit de la proposition de la Commission européenne, soutenue par la France.

Outre la **maintien des rabais forfaitaires**, au bénéfice de l'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche, l'accord du Conseil européen de juillet dernier a également acté **la hausse de 20 % à 25 % du taux de retenue au titre des frais de perception des droits de douane**, contre la position de la France et de la Commission européenne. Enfin, **la nouvelle ressource propre** assise sur le recyclage des déchets plastiques fait également l'objet d'un rabais.

B. LA FRANCE RESTE L'UN DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE

Comme en 2018, **la France était, en 2019, le troisième contributeur net au budget de l'Union européenne.**

Toutefois, la contribution nette de la France ne doit pas occulter le fait qu'elle reste **l'un des principaux bénéficiaires** des dépenses de l'Union européenne.

Ainsi, en 2019, les dépenses européennes réalisées en France se sont élevées à **15,1 milliards d'euros**, soit **11,2 % du total des dépenses de l'Union**. La France reste ainsi le **deuxième bénéficiaire en volume**, derrière la Pologne. Les deux-tiers des dépenses européennes réalisées en France concernent la politique agricole commune (PAC) (**9,6 milliards d'euros**). Par conséquent, en représentant 17 % des dépenses agricoles de l'Union européenne, **la France est le premier bénéficiaire de la PAC**, devant l'Espagne et l'Allemagne¹.



Jean-Marie MIZZON

Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste) de la
Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Données issues de l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne ».