

N° 80

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la participation de la France au budget de l'Union européenne en 2011,*

Par M. Denis BADRÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. LE BUDGET 2011 DE L'UNION EUROPÉENNE : CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES</b> .....	7
<b>A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE NOUVEAU CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE, LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA DÉCISION SUR LES « RESSOURCES PROPRES »</b> .....	7
1. <i>La première mise en œuvre de la procédure budgétaire prévue par le traité de Lisbonne</i> .....	7
2. <i>Les perspectives financières 2007-2013</i> .....	9
a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 .....	9
b) Les principales révisions des perspectives financières .....	12
c) Les instruments hors cadre.....	13
(1) Le fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).....	13
(2) Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).....	13
(3) La réserve pour aide d'urgence aux pays tiers .....	14
(4) L'instrument de flexibilité .....	14
(5) Les mesures en faveur de la stabilisation financière en Europe.....	15
3. <i>L'entrée en vigueur de la décision « ressources propres »</i> .....	16
a) Le système des ressources propres.....	16
b) La décision du 7 juin 2007.....	17
c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif.....	18
<b>B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2011</b> .....	18
1. <i>Les propositions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen</i> .....	19
a) L'avant-projet de budget de la Commission.....	19
b) Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil.....	20
c) La position du Parlement européen .....	22
2. <i>Les principaux points de la négociation lors de la phase de conciliation</i> .....	23
a) La prise en compte du contexte des finances publiques nationales.....	24
b) Une budgétisation au plus juste .....	24
c) L'engagement du Conseil d'ouvrir un débat sur les ressources propres.....	25
<b>C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020</b> .....	25
1. <i>Les premiers travaux de la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013</i> .....	25
a) Les propositions initiales de la Commission .....	25
b) La position du Parlement européen.....	26
c) La contribution française au débat .....	26
2. <i>Les enjeux récents de la réflexion sur la future programmation</i> .....	27
a) La communication de la Commission du 19 octobre 2010 .....	27
b) La réforme des ressources propres.....	29
c) L'avenir menacé de la politique de cohésion et des politiques agricoles ? .....	30
<b>II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	32
<b>A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES</b> .....	32
1. <i>Une tendance de long terme à l'augmentation</i> .....	32
a) Une contribution multipliée par quatre entre 1982 et 2011.....	32
b) D'importantes évolutions de structure .....	33
c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution .....	34

2. <i>Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,235 milliards d'euros en 2011</i> .....	37
a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010 .....	37
b) Les déterminants de la prévision 2011 .....	38
<b>B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET</b>	
<b>COMMUNAUTAIRE</b> .....	40
1. <i>La contribution française et les dépenses communautaires en France</i> .....	40
a) La France parmi les autres contributeurs.....	40
b) Contribution volontaire et contributions « subies ».....	41
c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires.....	42
2. <i>Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître</i> .....	45
a) Calcul et limites de la notion de solde net.....	45
b) Les conséquences pour la France de la décision « ressources propres ».....	48
<b>CONCLUSION</b> .....	51
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### La négociation sur le projet de budget 2011 de l'Union européenne

1. L'**avant projet de budget 2011 de la Commission** propose une **augmentation de 0,84 %** des crédits d'engagement par rapport à 2010, soit **142,57 milliards d'euros**. Il s'agit pour l'essentiel de stabiliser les engagements financiers de l'Union européenne et de les répartir différemment au profit des dépenses de compétitivité et de coopération policière et judiciaire. Les **crédits de paiement** affichent une **hausse de 5,85 %** et s'élèvent à **130 milliards d'euros**. Ils visent à encourager les deux priorités indiquées précédemment ainsi qu'à augmenter les crédits dédiés aux fonds structurels.

2. Le **projet de budget**, adopté à une courte majorité par le **Conseil**, se veut plus **rigoureux**. Les coupes réalisées en crédits d'engagement (- 788 millions d'euros, ce qui conduirait à une augmentation de seulement 0,2 % par rapport à 2010) et, surtout, en crédits de paiement (- 3,6 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2011 à 2,9 % par rapport à 2010), ont principalement pour origine la volonté affichée par la majorité des Etats membres d'une **discipline budgétaire renforcée**.

3. Le **Parlement européen** a tiré les conséquences du vote du Conseil et a voté en séance plénière, le 20 octobre 2010, un budget très proche des propositions initiales de la Commission, prévoyant l'ouverture de **143 milliards d'euros** de crédits d'engagement et de **130,56 milliards d'euros** de crédits de paiement. Cette **approche**, marquée par une augmentation limitée des crédits, devrait **faciliter les négociations** entre les deux branches de l'autorité budgétaire lors des trois semaines de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne, qui devrait normalement aboutir dans le courant de la deuxième semaine de novembre 2010.

### La contribution française au budget communautaire

4. L'**article 46 du projet de loi de finances pour 2011** évalue le prélèvement sur recettes au profit du budget de l'Union européenne à 18,235 milliards d'euros. 75 % de ce prélèvement correspondent à la ressource RNB.

5. La **décision du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres** est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009 avec un effet rétroactif pour les exercices 2008 et 2007. Elle a engendré en 2009 un surcoût « exceptionnel » pour la France de plus d'un milliard d'euros. La **baisse du montant du « chèque » britannique** devrait désormais conduire à une **réduction relative du poids de la contribution française**.

6. La **France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne. La part de sa contribution s'élève à **16,6 % en 2010** et devrait décroître à **16,4 % en 2011**.

7. Votre rapporteur spécial **recommandera, lors du débat budgétaire, l'adoption sans modification de ce prélèvement sur recettes**.

Il se félicite de voir que le budget de l'Union européenne marque une volonté de s'associer **aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales**.

Il appelle toutefois l'attention sur les **écarts considérables constatés entre la prévision et l'exécution du prélèvement** : l'estimation soumise au vote du Parlement doit être **plus précise et plus fiable**.

Par ailleurs, il souhaite que le Gouvernement s'engage à réduire les **contributions au budget communautaire subies par la France**, à la suite notamment **des refus d'apurement communautaire** ou des **condamnations à verser des amendes et astreintes**.

Enfin, il insiste à nouveau sur la nécessité de procéder à une **refonte profonde du budget communautaire**, tant du point de vue de ses ressources propres que de sa structure de dépenses.

Un budget, dont les dépenses sont arrêtées par les autorités communautaires, mais dont 85 % des ressources restent dépendantes de décisions des parlements nationaux, n'est **ni démocratique, ni durable**. De plus, un budget **peu lisible** et mis en œuvre dans des proportions croissantes à travers des **agences** présente un **risque d'inflation des dépenses**. Le rapport présenté à ce sujet par votre rapporteur spécial, le 7 octobre 2009, devant votre commission des finances ainsi que la commission des affaires européennes rappelle qu'une grande vigilance doit présider à toute création de nouvelle agence<sup>1</sup>.

De manière plus générale, votre rapporteur spécial plaide pour une **mise en œuvre vigilante du principe de subsidiarité, au regard duquel devraient être systématiquement examinés le budget, le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne**.

Alors qu'on a vu les difficultés à mettre en synergie l'action des Etats membres et de l'Union européenne au sujet des garanties à apporter aux dettes souveraines, la difficile question de la **capacité de l'Union à emprunter** est posée. La problématique du « **calibrage** » **global** du budget communautaire, comme celle des **ressources réellement propres** de l'Union, ne peuvent non plus être écartées, alors que va se développer le débat sur les perspectives financières 2014-2020.

### Evolution 2008-2011 du prélèvement sur recettes

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Montant du prélèvement voté	18 400	18 900	18 153	18 235
Montant du prélèvement exécuté	18 700	19 965	17 889	<i>n.d.</i>
Ecart	+ 300	+ 1 065	- 264	<i>n.d.</i>
Part dans les ressources propres européennes	16,2 % (budget exécuté)	18,2 % (budget exécuté)	16,6 % (budget en cours d'exécution)	16,4 % (APB 2011)

Source : Commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

<sup>1</sup> Rapport d'information n°17, intitulé « Où vont les agences européennes ? », fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires européennes (2009-2010).

## **I. LE BUDGET 2011 DE L'UNION EUROPÉENNE : CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES**

La procédure de négociation pour le budget communautaire 2011 a pour toile de fond **l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne**, des **perspectives financières révisées en 2010** et, enfin, l'entrée en vigueur de la **décision du 7 juin 2007 relative aux ressources propres**.

### ***A. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE NOUVEAU CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE, LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE ET LA DÉCISION SUR LES « RESSOURCES PROPRES »***

#### **1. La première mise en œuvre de la procédure budgétaire prévue par le traité de Lisbonne**

Le budget de l'Union européenne pour 2011 correspond au **premier exercice de mise en œuvre de la procédure prévue par le traité de Lisbonne**. Dorénavant, le budget est donc **voûté à l'issue d'une seule lecture par le Conseil et le Parlement européen** et d'une **phase de conciliation en cas de désaccord entre les deux institutions**. Bien que le nouveau traité ait mis **un terme à la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires**<sup>1</sup>, plaçant sous cet angle Parlement et Conseil sur un pied d'égalité, il a introduit des dispositions pouvant permettre au Parlement européen d'imposer, *in fine*, son point de vue.

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

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

- si le Parlement approuve la position du Conseil, le budget est adopté ;
- s'il ne statue pas, le budget est réputé adopté ;
- si le Parlement adopte des amendements que le Conseil approuve, le budget est adopté ;

---

<sup>1</sup> *Trois innovations majeures peuvent être relevées dans le traité de Lisbonne : la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires, sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot, et non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot ; la suppression du principe de deux lectures du projet de budget par le Parlement et le Conseil au profit d'une seule lecture par chacune des institutions ; et, enfin, la création d'un comité de conciliation, chargé en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement d'élaborer un projet commun.*

- si le Parlement adopte des amendements que le Conseil n'approuve pas, le projet est transmis au Conseil et à la Commission dans le cadre du **comité de conciliation**.

Ce nouvel organe a pour objectif d'aboutir, dans un délai de 21 jours à partir de sa convocation, comme le précise le TFUE, à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement. Durant cette procédure, la Commission cherche à rapprocher les positions des parties.

Compte tenu des nouvelles règles, dont en particulier la suppression de la seconde lecture, **le moment décisif de la procédure budgétaire devrait, en pratique, être désormais ce comité de conciliation**, qui devrait être systématiquement convoqué dans le cadre de la procédure budgétaire

En cas d'accord du comité de conciliation, le Parlement et le Conseil disposent de 14 jours pour approuver le projet afin qu'il soit définitivement adopté. Si le Conseil et le Parlement approuvent ce projet commun, le budget est adopté sur cette base.

Si le Conseil rejette le projet commun mais que le Parlement l'approuve, le Parlement peut décider de confirmer ses amendements – par un vote à la majorité des membres qui le composent et des 3/5<sup>e</sup> des suffrages exprimés. Le budget est alors adopté sur la base du projet commun et des amendements du Parlement : Conseil et Parlement n'apparaissent donc pas sur un pied d'égalité, le Parlement étant en mesure d'imposer son point de vue au Conseil si ce dernier ne suit pas l'accord obtenu par ses représentants au sein du comité de conciliation, ce qui n'est pas le cas si c'est le Parlement qui devait rejeter le projet commun. En effet, si le Conseil approuve le projet commun mais que le Parlement le rejette, une nouvelle procédure doit être entamée sur la base d'un nouveau projet de la Commission. Une nouvelle procédure s'engage également dans l'hypothèse où Conseil et Parlement rejettent le projet ou si l'un des deux rejette le projet commun tandis que l'autre ne statue pas. En bref, **l'échec de la conciliation conduirait la Commission à établir un nouveau projet de budget**.

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

En cas de conflit persistant conduisant à l'absence de budget voté en début d'exercice, les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le **système des douzièmes provisoires**<sup>1</sup>

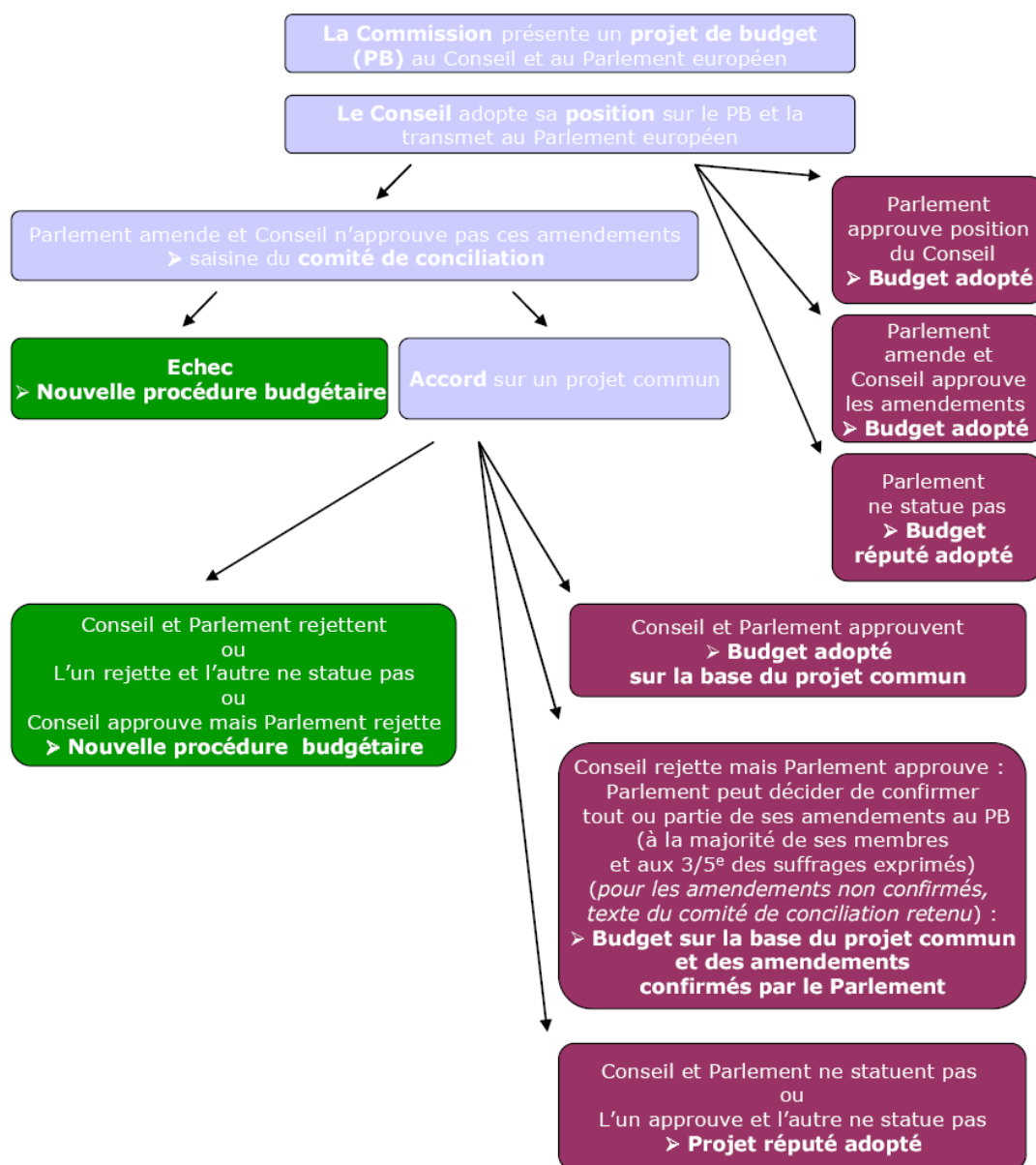
Le tableau de la page suivante résume cette multiplicité de cas de figure.

---

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



## La procédure budgétaire issue du traité de Lisbonne



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

## 2. Les perspectives financières 2007-2013

### a) L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

Les budgets communautaires adoptés annuellement s'inscrivent dans un **cadre pluriannuel** communément appelé « perspectives financières ». La vocation principale de ces perspectives est de garantir la **discipline**

**budgétaire** de l'Union en encadrant les dépenses communautaires regroupées sous cinq rubriques (« Croissance durable », « Conservation et gestion des ressources naturelles », « Liberté, sécurité justice », « L'Union européenne, acteur mondial », « Administration »). Le cadre actuel, fruit de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, couvre la **période 2007-2013** et traduit la priorité donnée à l'atteinte des objectifs de la **stratégie de Lisbonne** pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

L'encadrement des dépenses communautaires s'opère au moyen de plafonds annuels de dépenses en crédits d'engagement fixés par **rubrique** et sous-rubrique budgétaire, de plafonds **globaux** annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement<sup>1</sup>, ainsi que d'un **plafond des ressources propres** fixé annuellement à **1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne**.

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

---

<sup>1</sup> 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 donc à ouvrir de nouveaux crédits supplémentaires, ce qui augmente, mécaniquement, la contribution des États membres.

## Les perspectives financières 2007-2013 (actualisées au 3 mai 2010)

(en millions d'euros courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	61 700	63 555	63 974	66 964	69 957	437 779
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	13 272	14 167	12 987	14 204	15 433	89 364
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 388	50 987	52 761	54 524	348 415
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	58 239	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	45 759	46 217	44 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
3a Liberté, sécurité et justice	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
3b Citoyenneté	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration <sup>1</sup>	7 039	7 380	7 699	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
6. Compensations	445	207	210					862
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	136 811	140 978	142 965	147 546	152 312	975 777
en % du RNB	1,04 %	1,06 %	1,045 %	1,18 %	1,16 %	1,15 %	1,14 %	1,13 %
Total crédits de paiement	122 190	129 681	123 858	134 289	134 280	141 360	143 331	925 576
en % du RNB	1,02 %	1,03 %	0,94 %	1,12 %	1,09 %	1,10 %	1,07 %	1,07 %
Marge sous plafond	0,22 %	0,21 %	0,25 %	0,11 %	0,14 %	0,13 %	0,16 %	0,16 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

NB : Ces plafonds devraient être actualisés au terme de la procédure budgétaire 2011.

Source : commission des finances d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

<sup>1</sup> S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

*b) Les principales révisions des perspectives financières*

Le cadre financier 2007-2013 a fait l'objet de **plusieurs révisions** depuis son adoption en 2006, à l'image **du plan de relance européen en matière budgétaire**. Votre rapporteur spécial en rappelle brièvement les principales dispositions. La révision des perspectives financières de mai 2009<sup>1</sup> fait ainsi suite à une communication de la Commission du 26 novembre 2008 sur le plan de relance européen ainsi qu'aux conclusions du Conseil européen de décembre 2008. Ce plan, qui visait à injecter 200 milliards d'euros dans l'économie<sup>2</sup>, devait conduire à appeler une **participation du budget communautaire à hauteur de 5 milliards d'euros**, répartie sur les deux exercices 2009 et 2010. Au final, les modalités complexes de financement de cette participation ont conduit, suite à un accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen, à relever le plafond de la rubrique 1a « **Compétitivité pour la croissance et l'emploi** » de **3,78 milliards d'euros** (2 milliards d'euros en 2009 et 1,78 milliard d'euros en 2010), étant entendu que ce relèvement devait être compensé par une baisse à due concurrence des plafonds des autres rubriques, en particulier de celui de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles ».

Votre rapporteur spécial souligne également l'existence d'autres révisions significatives :

1) à titre exceptionnel en 2010, l'ajustement technique annuel du cadre financier porte non seulement sur l'ajustement traditionnel lié à l'évolution des prix et du RNB (point 16 de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006), mais aussi sur un **ajustement spécifique à la rubrique 1b** (point 17 de l'accord interinstitutionnel). Par décision de la Commission, il s'est donc agi de **relever les plafonds d'engagement de cette rubrique** au profit de trois Etats membres : **la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie**, pour des montants 2011-2013 s'élevant respectivement à 632 millions d'euros, 237 millions d'euros et 138 millions d'euros ;

2) l'impasse dans laquelle se trouvait le financement du programme de radionavigation satellitaire **Galileo** a conduit les deux branches de l'autorité budgétaire, lors de la procédure budgétaire 2008, à **relever les plafonds de la sous-rubrique 1a d'un montant de 1,6 milliard d'euros** en prix courants sur la période 2008-2013. Ce relèvement a été gagé par des crédits de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » ;

---

<sup>1</sup> *Décision du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (2007-2013), Journal officiel de l'Union européenne n° L 132/8 du 29 mai 2009.*

<sup>2</sup> *Sur ces 200 milliards d'euros, 170 milliards d'euros provenaient des Etats membres et 30 milliards d'euros étaient issus de ressources des institutions de l'Union européenne. Au sein de ces 30 milliards d'euros, 5 milliards d'euros ont été financés par le budget communautaire, le reste provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI).*

3) les **retards survenus dans l'approbation des programmes de développement rural, des programmes FEDER et du fonds européen pour la pêche** ont conduit à la **reprogrammation** de 2 millions d'euros non consommés en 2007 sur les années suivantes, au-delà des plafonds initialement fixés.

*c) Les instruments hors cadre*

L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 a assorti les perspectives financières d'**instruments hors cadre** censés garantir une certaine **flexibilité dans la mobilisation des crédits communautaires**.

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

Le **fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**, destiné à venir en aide aux Etats membres confrontés à une catastrophe majeure, peut être mobilisé à hauteur de 1 milliard d'euros courants par an<sup>1</sup>. Ce fonds a été utilisé, en 2008, pour un montant de 281 millions d'euros en faveur du Royaume-Uni (inondations de l'été 2007), de la Grèce, de la France (ouragan Dean aux Antilles), de Chypre (sécheresse) et de la Slovaquie.

Pour 2009, trois demandes d'aide ont été formulées et acceptées : 494 millions d'euros à la suite du séisme intervenu en avril 2009 dans la région des Abruzzes en Italie, 109 millions d'euros en faveur de la France à la suite des dégâts causés par la tempête Klaus et 12 millions d'euros pour les inondations en Roumanie.

En **2010**, le FSUE devrait être au moins mobilisé à hauteur de **35,6 millions d'euros au profit de la France**, au titre des dégâts causés par le passage de la **tempête Xynthia** en février 2010.

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

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

---

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

n'a été mobilisée qu'à hauteur de 18,6 millions d'euros en 2007, 49 millions d'euros en 2008, 53 millions d'euros en 2009 et **45 millions d'euros en 2010**<sup>1</sup>.

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

La **réserve pour aide d'urgence** aux pays tiers, mobilisable en cas de catastrophe humanitaire, est inscrite au budget de l'Union à titre de provision et placée hors plafond des perspectives financières. Son montant annuel est limité à 221 millions d'euros en prix constants 2004 (soit 249 millions d'euros en 2010). Toutefois, les **aides destinées à répondre à la hausse des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement** ont conduit à un financement exceptionnel en 2008. De manière à le prendre en compte, il a été décidé de modifier l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 afin de réviser le montant de la réserve pour aides d'urgence pour l'année 2008. Ce montant a ainsi été porté à 479 millions d'euros, au lieu de 239 millions d'euros.

En 2009, cette réserve a été rétablie à un niveau plus habituel de 244 millions d'euros<sup>2</sup>. Et il en a été de même **en 2010** puisqu'il a été choisi de l'arrêter à **249 millions d'euros**. Depuis le début de l'année 2010, la réserve d'aide d'urgence a été **mobilisée à hauteur de 233 millions d'euros**, dont 113 millions d'euros en faveur d'Haïti, 40 millions d'euros en faveur de l'Autorité palestinienne, 40 millions d'euros pour faire face à la crise alimentaire dans la région allant du Sahel au Soudan et 40 millions d'euros en faveur du Pakistan.

(4) L'instrument de flexibilité

L'**instrument de flexibilité** permet de dépasser, dans la limite de 200 millions d'euros par an (prix courants), les plafonds des perspectives financières afin de financer des dépenses identifiées. Il a été recouru à cet instrument au cours de la négociation budgétaire 2008 afin d'abonder de 70 millions d'euros les actions en faveur du Kosovo et de 200 millions d'euros le financement du programme de radionavigation satellitaire Galileo. Lors de la procédure budgétaire 2009, il a été décidé de mobiliser l'instrument de

---

<sup>1</sup> Depuis le début de l'année 2010, quatorze demandes de mobilisation du FEM, pour un montant total de 45,3 millions d'euros, ont été approuvées par la Commission et transmises au Conseil et au Parlement européen pour décision : 6,2 millions d'euros en faveur de l'Allemagne dans le secteur de la construction automobile ; 1,5 million d'euros en faveur de la Lituanie, répartis entre le secteur des équipements électriques (0,3 million d'euros), du bâtiment (0,7 million d'euros) et du textile (0,5 million d'euros) ; 13,2 millions d'euros en faveur de l'Espagne, répartis entre les secteurs de la céramique (6,6 millions d'euros), du bois (2 millions d'euros), du textile (1,8 million d'euros) et de l'industrie automobile (2,8 millions d'euros) ; 2,6 millions d'euros en faveur de l'Irlande pour les secteurs de la céramique et du cristal ; 17,6 millions d'euros en faveur du Danemark pour les secteurs des machines mécaniques et électroniques ; 2,4 millions d'euros en faveur du Portugal dans le domaine de technologies de l'information ; 1,8 million d'euros en faveur du secteur des semi-conducteurs aux Pays-Bas.

<sup>2</sup> Ainsi, en 2009, la réserve d'aide d'urgence a pu être utilisée à hauteur de 188 millions d'euros, dont 65 millions d'euros en faveur du Pakistan et de la Somalie, 45 millions d'euros en faveur de l'Asie du sud-est et de la Corne de l'Afrique et 78 millions d'euros pour la facilité alimentaire.

flexibilité pour financer une part de la réponse de l'UE à la flambée des prix alimentaires, à hauteur de 420 millions d'euros, dont 130 millions d'euros proviennent de montants disponibles au titre de l'année 2007, 200 millions d'euros au titre de l'année 2008 et 90 millions d'euros au titre de l'année 2009.

En **2010**, il est prévu de mobiliser **195 millions d'euros** par cet instrument de flexibilité, dont 120 millions d'euros destinés au financement de projets dans le domaine de l'énergie et 75 millions d'euros pour le démantèlement de la centrale nucléaire de Kozloduy (Bulgarie).

(5) Les mesures en faveur de la stabilisation financière en Europe

Le Conseil a décidé, le 9 mai 2010, d'arrêter des mesures visant à préserver la stabilité financière en Europe, à l'instar du **mécanisme européen de stabilisation financière**, dont l'enveloppe maximale s'élève à **500 milliards d'euros**.

Ce mécanisme comprend **un volet strictement communautaire**, mis en place par un règlement en date du 11 mai 2010, et **un volet intergouvernemental**, fondé sur un accord conclu le 7 juin 2010 entre les Etats membres de la zone euro et créant le Fonds européen de stabilisation financière. Opérationnel depuis le 4 août 2010, ce dernier permet d'apporter, d'ici au 30 juin 2013, sous forme de prêts ou de lignes de crédits, jusqu'à 440 milliards d'euros, dans des conditions similaires à celles du Fonds monétaire international (FMI), chaque Etat membre de la zone euro octroyant une garantie proportionnelle à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne (BCE). En plus de ce volet intergouvernemental, le volet communautaire permet à l'Union européenne de mobiliser jusqu'à 60 milliards d'euros de prêts, contractés par la Commission européenne sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières, pour venir en aide à un Etat qui connaît de graves perturbations économiques et financières ou une menace sérieuse de telles perturbations, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle.

A ces deux interventions, d'un montant global de 500 milliards d'euros, s'ajoutent 250 milliards d'euros de prêts du FMI, le dispositif étant en effet activé dans le cadre d'une mesure de soutien commune Union européenne/FMI, ce qui porte la **potentialité totale du mécanisme européen de stabilisation financière à 750 milliards d'euros**.

En outre, il a été mis en place depuis 2009 un **mécanisme de soutien financier des balances des paiements destiné aux Etats membres situés hors de la zone euro**, généralement accordé conjointement avec une intervention du FMI. Par emprunt de la Commission sur le marché des capitaux au nom de l'Union, ce mécanisme prévoit, aux conditions de l'emprunt, l'octroi de prêts à ces pays, qui doivent à terme rembourser la Commission. Ce dispositif a vu ses **possibilités d'assistance financière être**

**progressivement relevées** dans le contexte d'une évolution de la conjoncture économique ayant rendu encore plus nécessaire l'utilisation de ces soutiens<sup>1</sup>.

### **3. L'entrée en vigueur de la décision « ressources propres »**

#### *a) Le système des ressources propres*

Le financement du budget communautaire, originellement fondé sur des contributions acquittées par chaque Etat membre, repose en principe sur des ressources propres depuis la décision du Conseil du 21 avril 1970, qui affecte à la Communauté des **recettes de nature fiscale exigibles de plein droit**. On rappelle que les ressources<sup>2</sup> du budget communautaire se composent :

1) des trois **ressources propres traditionnelles** : droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose. 25 % de ces ressources sont retenus par les Etats membres au titre des **frais de perception** ;

2) de la **ressource TVA**, perçue par application d'un taux d'appel uniforme à une assiette harmonisée et écrêtée à 50 % du revenu national brut (RNB) de chaque Etat membre<sup>3</sup> ;

3) de la **ressource RNB**<sup>4</sup>, créée pour équilibrer le budget européen face à l'insuffisance des produits tirés des ressources propres traditionnelles et TVA, et obtenue par application au revenu national brut de chaque Etat membre d'un taux fixé annuellement, dans le cadre de la procédure budgétaire communautaire.

---

<sup>1</sup> Plafonné à l'origine à 12 milliards d'euros, l'encours des prêts pouvant être accordés aux Etats membres a été porté à 25 milliards d'euros pour le premier semestre 2009, puis à 50 milliards d'euros à partir de l'été 2009. Trois pays bénéficient actuellement du mécanisme : la Hongrie, pour un montant maximal de 6,5 milliards d'euros mobilisable jusqu'à novembre 2010, la Lettonie pour un montant maximal de 3,1 milliards d'euros mobilisable jusqu'à janvier 2012, et la Roumanie pour un montant maximal de 5 milliards d'euros mobilisable jusqu'à mai 2012

<sup>2</sup> Ces ressources sont plafonnées à 1,23 % du revenu national brut (RNB) de l'Union en crédits de paiement, et à 1,3 % en crédits d'engagement. D'autres recettes les complètent, tirées des impôts et autres prélèvements opérés sur les rémunérations du personnel communautaire, des intérêts bancaires, des contributions d'Etats tiers à l'Union au titre de leur participation à certaines politiques, du remboursement d'aides communautaires non consommées, d'intérêts de retard, et du report du solde de l'exercice précédent.

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

<sup>4</sup> 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.



*b) La décision du 7 juin 2007*

Suite aux conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, une **décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne a été prise le 7 juin 2007**. Ratifiée par la France en juin 2008<sup>1</sup>, cette décision comporte les modifications suivantes :

1) **les modalités de calcul de la correction britannique sont revues en profondeur**. A partir de 2009, les dépenses effectuées dans les Etats membres qui ont adhéré à l'Union européenne après le 30 avril 2004, sauf dépenses agricoles de marché, seront exclues du total des dépenses réparties aux fins de calcul de la correction<sup>2</sup>. Cet amendement **met fin à un paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, par ailleurs fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des Etats membres qui y contribuait le moins financièrement** ;

2) le **taux d'appel de TVA** passe de 0,50 % à 0,30 % pour l'ensemble des Etats membres. Cette modification correspond à la différence constatée entre le taux maximal de 0,50 % et la valeur moyenne du taux gelé appliquée dans le passé, de 0,20 % ;

3) **de nouvelles dispositions dérogatoires sont prévues en faveur des Etats membres fortement contributeurs nets au budget communautaire**. Bénéficieront ainsi de taux d'appel TVA allégés l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,10 %)<sup>3</sup>. Par ailleurs, une réduction forfaitaire des contributions RNB est instaurée au profit des Pays-Bas (605 millions d'euros par an) et de la Suède (150 millions d'euros), valable pour la période 2007-2013. Ces taux allégés et réductions forfaitaires ont servi, peu ou prou, de « monnaie d'échange » pour obtenir le ralliement de ces pays à la réforme de la « correction » britannique.

---

<sup>1</sup> 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 votre 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.

<sup>2</sup> Cette révision, applicable sans limitation de durée, devrait toutefois ne pas conduire à une réduction du « chèque » britannique supérieure à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013. L'effort britannique sur cette période est en effet progressif (« phasing-in ») : à partir de 2009, 20 % des dépenses relatives à l'élargissement seront exclues du calcul du chèque, puis 70 % en 2010 et 100 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée entre 2007 et 2013.

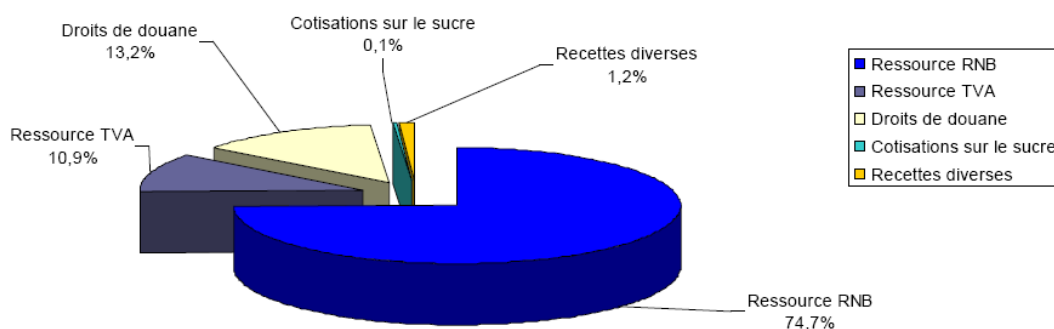
<sup>3</sup> Le gain net sur la période représente 200 millions d'euros pour l'Autriche, 7,4 milliards d'euros pour l'Allemagne, 2,7 milliards d'euros pour les Pays-Bas et 1,4 milliard d'euros pour la Suède ; le « manque à gagner » pour le budget communautaire sera compensé, à due concurrence, par l'accroissement de la ressource RNB.

*c) Une entrée en vigueur en 2009 avec effet rétroactif*

La décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007 est **entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009**, suite à sa ratification par l'ensemble des États membres. Elle a notamment conduit à **procéder**, pour les exercices 2007 et 2008, aux **ajustements de contribution des États membres**, qui résultent des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision.

En 2010, il résulte de la DRP une structure de recettes caractérisée par une **hausse de la ressource RNB**, qui représente 75 % des ressources de l'UE contre 66 % en 2009<sup>1</sup>. Cette tendance se confirme puisque la structure prévisionnelle des recettes de l'Union européenne en 2011 est quasiment identique à celle de 2010.

**Structure des recettes de l'Union européenne en 2011 selon le projet de budget du Conseil**



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

**B. LES TERMES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE 2011**

Le déroulement de la négociation budgétaire communautaire obéit traditionnellement à un schéma récurrent. Sur la base de l'avant-projet de budget de la **Commission**, le **Conseil** adopte un projet de budget généralement plus « **restrictif** » visant à renforcer la discipline budgétaire et à tirer les conséquences de la fréquente sous-exécution des crédits. Le **Parlement européen**, jugeant traditionnellement que les politiques communautaires n'ont pas les moyens de leurs objectifs, **augmente sensiblement les montants** votés par le Conseil et prévus par la Commission. L'issue de la négociation entre les

<sup>1</sup> Cette augmentation de la part de la ressource RNB dans les recettes de l'Union européenne s'accompagne en 2010 et en 2011 d'une réduction en miroir de la part de la ressource TVA (de 17 % à 11,6 % puis 13 %) ainsi que de celle des droits de douane (de 15 % à 11,7 % puis 10,9 %).

deux branches de l'autorité budgétaire conduit au vote d'**un budget souvent proche des prévisions de la Commission**<sup>1</sup>.

**La négociation budgétaire pour 2011 n'obéit pas exactement au même schéma.** Outre la nouvelle procédure introduite par le traité de Lisbonne vue précédemment, la demande de la plupart des Etats membres d'une discipline budgétaire renforcée conduit ainsi en 2011 à faire participer plus directement le budget de l'Union européenne aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales. Il en résulte le vote en séance plénière du Parlement européen, le 20 octobre 2010, d'un projet de budget quasiment identique à la proposition initiale de la Commission. Cette **approche**, qui doit être remarquée et qui est soutenue par votre rapporteur spécial, devrait **faciliter les négociations** entre les deux branches de l'autorité budgétaire lors de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne et qui devrait normalement aboutir dans le courant de la deuxième semaine de novembre 2010.

## **1. Les propositions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen**

### *a) L'avant-projet de budget de la Commission*

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

En **crédits d'engagement, 142,57 milliards d'euros** sont proposés par l'avant projet de budget (APB) 2011, présenté le 27 avril 2010 par la Commission, soit une **augmentation de 0,84 %** par rapport au budget 2010. Il s'agit pour l'essentiel de stabiliser les engagements financiers de l'Union européenne mais aussi de répartir différemment les crédits entre les rubriques. Les efforts supplémentaires pour ce qui concerne la sécurité et l'immigration sont ainsi consacrés. Cette priorité se traduit dans l'évolution de la **rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice », dont les crédits d'engagement**

---

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

**affichent une hausse de 12,8 %** (l'augmentation était déjà de 13,5 % en 2010). Il s'agit principalement de renforcer les moyens des politiques de gestion des flux migratoires ainsi que la lutte contre la criminalité et le terrorisme, en facilitant notamment la coopération policière et judiciaire.

Par ailleurs, les **crédits d'engagement de la rubrique 1a « Compétitivité » augmentent de 4,4 %**, hors plan de relance, par rapport au budget 2010 (contre + 8,4 % en 2010). La baisse apparente de 9,6 % de la rubrique s'explique par les fonds mobilisés à titre exceptionnel pour le financement du plan de relance européen en 2010.

Les **crédits de paiement (CP)** inscrits à l'APB 2011 affichent pour leur part une **hausse de 5,85 %** par rapport au budget 2010 et s'élèvent à **130 milliards d'euros**. Ils visent à augmenter les crédits dédiés aux fonds structurels et à encourager les priorités indiquées précédemment<sup>1</sup>.

Cette augmentation suit la hausse de 5,3 % constatée en 2010 et confirme la fermeture de la parenthèse de la réduction de 3 % des CP enregistrée en 2009. Cet exercice s'était en effet singularisé par des besoins moindres en CP en raison d'une position particulière dans le cycle de dépenses : les années 2007 et 2008 ont ainsi concentré les derniers paiements au titre des programmes 2000-2006 de la politique de cohésion et du développement rural, ainsi que la majeure partie des avances de paiement pour la nouvelle programmation 2007-2013. L'année 2011, comme l'année 2010, marque donc le **retour à une dynamique plus habituelle**, à l'image de **l'augmentation substantielle de 17% des crédits dédiés aux fonds structurels**. Votre rapporteur spécial observe que, pour le second exercice consécutif, les crédits de la politique de cohésion seront destinés en majorité aux pays de l'UE-12 (les douze pays ayant intégré l'UE depuis 2004).

*b) Les « coupes » approuvées à la majorité qualifiée par le Conseil*

**Adopté par le Conseil à une courte majorité qualifiée** par procédure écrite, le 12 août 2010, le projet de budget proposé par la présidence belge se veut **plus « réaliste »**.

Contrairement aux années précédentes, où la position du Conseil a été adoptée à l'unanimité, le projet de budget pour 2011 a en effet été marqué par une **difficulté à concilier les positions divergentes au sein du Conseil**. Comme le relève l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011, ces divergences se sont traduites par un fragile soutien au compromis de la présidence belge :

**- sept Etats (Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède, République tchèque) ont voté contre le compromis**, en soutenant que le budget de l'Union devait participer aux efforts

---

<sup>1</sup> La hausse des CP de la rubrique 1a « Compétitivité » représente 6,8 % et celle de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » s'élève à 15,4 %, ce qui confirme la priorité donnée à la lutte contre la criminalité et le terrorisme ainsi qu'à la gestion des flux migratoires.

d'assainissement des finances publiques entrepris au niveau national. Ils ont donc défendu une augmentation du budget 2011 par rapport à 2010 limitée à l'inflation, voire, pour certains, une stabilisation du budget 2011 par rapport à 2010. Ils ont considéré que la hausse des CP par rapport à 2010 était encore trop éloignée de cet objectif, remettant en particulier en cause la forte hausse des crédits des fonds structurels. Ces Etats membres **n'ont pu réunir une minorité de blocage qu'à trois voix près** (soit 88 voix, la minorité de blocage étant de 91 voix) ;

- **les pays de la cohésion ont défendu la hausse des crédits de paiement dédiés aux fonds structurels** proposée par la Commission (+17 % par rapport à 2010) et ne se sont ralliés au compromis qu'après avoir accepté une réduction limitée de la hausse des crédits des fonds structurels proposée initialement par la présidence ;

- **la France et l'Allemagne** ont soutenu dans un premier temps les arguments des sept Etats minoritaires avant de se **rallier au compromis de la présidence** dans un souci de pragmatisme et afin de ne pas affaiblir la position du Conseil avant les négociations avec le Parlement. La France a toutefois indiqué que l'augmentation de 2,9 % constitue l'augmentation maximale qu'elle est prête à accepter et qu'au cours de la phase de conciliation elle **se réserve la possibilité de rallier les Etats qui se sont opposés au compromis**.

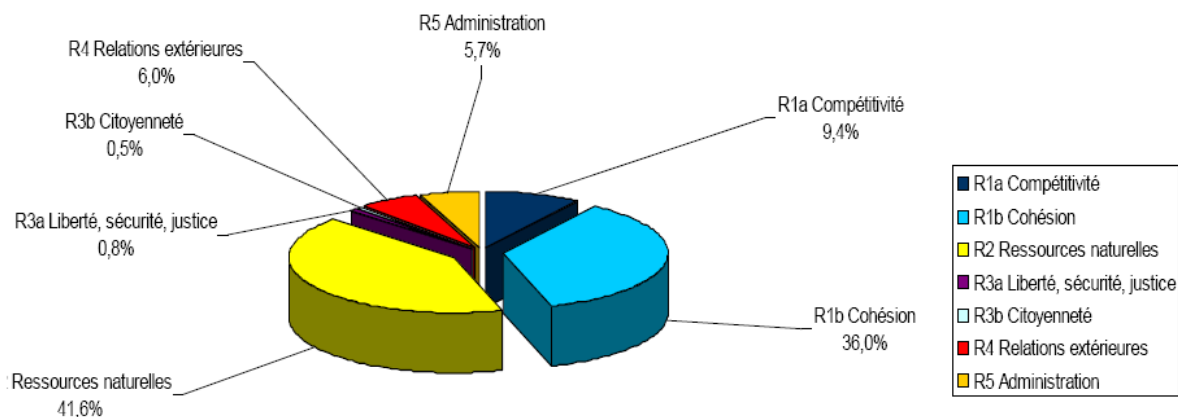
Au terme de ce **compromis fragile**, le projet de budget 2011 adopté par le Conseil procède à des coupes sensibles, réalisées en crédits d'engagement comme en CP.

La hausse des **crédits d'engagement** est ainsi limitée à **141,78 milliards d'euros**, soit un niveau de crédits **inférieur de 788 millions d'euros** à l'avant-projet de budget de la Commission et une augmentation de seulement **0,2% par rapport à 2010**.

En CP, les coupes atteignent **3,6 milliard d'euros**, ce qui réduit le montant du projet de budget à **126,5 milliards d'euros**, soit une augmentation de **2,9% par rapport à 2010**. Ces réductions se répartissent de manière assez équilibrée entre les différentes rubriques, avec un effort particulier exigé sur la rubrique 4 « l'UE en tant qu'acteur mondial ».

Au total, le projet du Conseil exprime, surtout, le **choix d'une moindre budgétisation des CP**, dont l'impact sur le montant des contributions nationales est direct. En pratique, le recours à des budgets rectificatifs en cours d'année vise souvent à ajuster les ouvertures de CP. Ce sont donc les **crédits d'engagement**, tels qu'ils sont prévus par le projet de budget adopté par le Conseil, qui **apparaissent les plus significatifs**, la répartition des CP étant donc toujours appelée à subir rapidement des modifications.

### Répartition des crédits d'engagement en 2011 selon le projet de budget du Conseil



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

#### c) La position du Parlement européen

Lors de son examen du projet de budget 2011, **le Parlement européen a voté** en séance plénière, le 20 octobre 2010, **la plupart des recommandations de sa commission des budgets (COBU)**. Celle-ci avait, en effet, estimé insuffisant le projet du Conseil et a donc souhaité revenir à des propositions proches de l'APB de la Commission, en particulier au regard des ouvertures de CP.

Il résulte donc de ce vote que les **crédits d'engagement** sont portés à plus de **143 milliards d'euros**, soit une hausse d'environ **1,3 milliard d'euros** par rapport au projet du Conseil.

**Les CP**, quant à eux, s'élèvent désormais à 130,56 milliards d'euros, ce qui représente une **augmentation notable de 4 milliards d'euros**. Le tableau suivant permet de récapituler ces évolutions.

**Tableau comparatif de l'avant-projet de budget pour 2011, du projet adopté par le Conseil et du projet voté par le Parlement européen**

*(en millions d'euros)*

	Avant-projet de budget préparé par la Commission		Projet adopté par le Conseil		Projet voté par le Parlement	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
1A. Compétitivité	13 437	12 110	13 390	11 219	13 486	12 128
1B. Cohésion	50 970	42 541	50 970	41 466	50 981	42 551
2. Ressources naturelles (dont agriculture)	59 486	58 136	59 012	57 315	59 876	58 512
3A. Liberté, sécurité et justice	1 135	853	1 124	803	1 139	848
3B. Citoyenneté	668	639	668	620	683	649
4. Actions extérieures	8 614	7 602	8 520	7 011	8 683	7 646
5. Administration	8 255	8 256	8 093	8 094	8 223	8 224
<b>TOTAL</b>	<b>142 565</b>	<b>130 136</b>	<b>141 777</b>	<b>126 527</b>	<b>143 070</b>	<b>130 559</b>

Source : Parlement européen

N.B : Ce tableau ne permet pas de préjuger de l'issue finale des négociations entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre du comité de conciliation qui se déroule sur trois semaines à compter du 22 octobre 2010, et dont les modalités restent à définir à l'occasion de cette première application des dispositions du traité de Lisbonne.

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

**2. Les principaux points de la négociation lors de la phase de conciliation**

**Le comité de conciliation, qui réunit des représentants du Conseil, du Parlement européen et de la Commission doit se réunir formellement au moins le 27 octobre et le 11 novembre 2010.** Entre ces dates, des réunions techniques doivent permettre de parvenir progressivement à un accord politique. Plusieurs questions feront l'objet d'arbitrages.

*a) La prise en compte du contexte des finances publiques nationales*

Comme l'ont montré les difficultés du Conseil à adopter sa position, **la façon dont il sera tenu compte du contexte des finances publiques nationales pourrait être le point le plus délicat de la procédure budgétaire 2011**. L'augmentation limitée des crédits dans le projet de budget répond en effet principalement à un objectif de **mise en cohérence du budget communautaire avec les efforts supportés par les budgets nationaux**. Ainsi, plus le Parlement européen sera tenté de renvoyer l'effort nécessaire de discipline budgétaire sur les Etats membres, plus ces derniers pourraient en retour s'opposer à l'adoption du budget 2011.

Cependant, **l'approche responsable qui ressort du vote du Parlement européen du 20 octobre 2010** paraît plutôt encourageante et exprime la prise de conscience des contraintes particulièrement fortes qui pèsent sur l'immense majorité des Etats membres. Le fait que **24 sur 27 de ces derniers soient aujourd'hui l'objet de procédures pour déficits publics excessifs** y aura certainement contribué. Si ces éléments semblent de nature à rassurer sur l'issue de la phase de conciliation, il n'en reste pas moins que le **compromis qui en résultera sera d'autant plus fragile qu'il repose sur une base étroite d'Etats membres**.

*b) Une budgétisation au plus juste*

A côté d'une limitation de la croissance des crédits par rapport à 2010 eu égard aux stratégies de consolidation budgétaire mises en œuvre par les Etats membres, la variation des ouvertures de crédits pour 2011, en particulier s'agissant des CP, répond à la nécessité d'**assurer une budgétisation au plus juste en fonction des besoins réels de chaque politique sur l'exercice considéré**. Ainsi les crédits pourraient de plus en plus être alloués en fonction de capacités réalistes d'absorption ainsi que sur la base des taux d'exécution 2009 et 2010.

De même, **l'augmentation des dépenses administratives des institutions et des agences décentralisées de l'UE devra être mieux maîtrisée**, conformément à l'approche retenue par les Etats membres à l'échelle nationale. A ce titre, votre rapporteur spécial se félicite que le Conseil demande la détermination des dotations budgétaires sur la base des besoins réels de chaque institution et agence, et qu'il ait **refusé la création de nouveaux postes**, à l'exception de ceux prévus pour les nouvelles agences. A cet égard, votre rapporteur spécial rappelle qu'il a conduit en 2009 une réflexion sur les agences européennes, qui a fait l'objet d'une communication le 7 octobre 2009 devant votre commission des finances ainsi que la commission des affaires européennes<sup>1</sup>. Il observe également que la proposition

---

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n°17, intitulé « Où vont les agences européennes ? », fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires européennes (2009-2010).



de résolution dont il est à l'origine<sup>1</sup> recommandait l'adoption de principes stricts permettant d'**encadrer la création, le pilotage et le suivi** des agences européennes.

*c) L'engagement du Conseil d'ouvrir un débat sur les ressources propres*

En contrepartie d'une hausse limitée du budget 2011 de l'UE, le Parlement européen exige du Conseil **l'ouverture d'un débat institutionnel dès l'année prochaine sur la réforme des ressources propres**, portant notamment sur la **création de nouvelles sources de financement** de l'Union.

La COBU a précisé que ce point fait « *partie intégrante de l'accord global sur le budget 2011* », alors que son président Alain Lamassoure a estimé que se révèle « *au grand jour la crise budgétaire de l'UE, qui couvait depuis dix ans* », dans la mesure où « *le budget européen est prisonnier des budgets nationaux* ».

Un **accord politique du Conseil** sur une procédure de négociation et un calendrier pour ce débat devraient donc **conditionner l'approbation par le Parlement européen du projet de budget communautaire pour 2011**.

### **C. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020**

#### **1. Les premiers travaux de la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013**

*a) Les propositions initiales de la Commission*

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 invitaient la Commission à « *entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la politique agricole commune, ainsi que les ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009* ». L'adoption de cette clause de **réexamen à mi-parcours des perspectives financières** a été l'une des conditions de l'accord global obtenu au Conseil européen sur les perspectives financières 2007-2013. Votre rapporteur spécial observe que cette demande a d'ailleurs été reprise dans l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur les perspectives financières 2007-2013.

Cette clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013 doit notamment permettre de nourrir les **travaux préparatoires aux prochaines perspectives financières 2014-2020**.

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 23 (2009-2010).

En vue de produire son rapport sur l'avenir du budget de l'UE, la Commission a lancé, en septembre 2007, une consultation à destination de l'ensemble des Etats membres, mais aussi de la société civile, des experts et des universitaires. La conférence de restitution des résultats de cette consultation, organisée le 12 novembre 2008, a permis de dégager **trois grandes priorités pour le futur budget de l'UE** :

- un **recentrage des politiques communautaires** autour de la lutte contre le changement climatique, la compétitivité de l'UE dans une économie globale et la sécurité énergétique ;

- la mise en œuvre du **principe de subsidiarité**, dans la mesure où la valeur ajoutée de l'action communautaire devrait être le principal critère justifiant le choix de dépenses au niveau de l'UE ;

- une **réforme du système des ressources propres** axée sur l'abandon de la ressource TVA et des multiples corrections appliquées aux Etats membres, toutes deux sources d'opacité et de complexité.

#### *b) La position du Parlement européen*

Pour sa part, le Parlement européen a adopté, le 24 mars 2009, un **rapport sur la clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières**.

Dans ce rapport, il donne la priorité au financement de nouveaux défis tels que le changement climatique et les politiques nouvelles prévues par le traité de Lisbonne.

Il recommande par ailleurs de **prolonger l'actuel cadre financier 2007-2013 de plusieurs années**, jusqu'en 2015 ou 2016 par exemple. Les parlementaires européens estiment qu'un tel aménagement est de nature à permettre au Parlement européen élu en 2014 de préparer les prochaines perspectives financières, qui pourraient donc s'ouvrir en 2016 ou 2017.

Ce délai pourrait également offrir un **contexte favorable à la réflexion sur la refonte globale du budget communautaire**. Le Parlement européen a d'ailleurs préconisé de réformer à la fois le volet dépenses et le volet ressources de celui-ci. A cet égard, votre rapporteur spécial indique qu'il partage l'ensemble des préoccupations du Parlement européen, en particulier de sa commission des budgets.

#### *c) La contribution française au débat*

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

l'accent sur les nombreux défis auxquels l'UE doit répondre, parmi lesquels la **compétitivité**, le **développement durable** et les **enjeux énergétiques**. Ces derniers sont de deux ordres : la sécurisation des approvisionnements en énergie, d'une part, et la limitation des émissions de CO<sub>2</sub>, d'autre part ;

La contribution française propose également des pistes de travail sur la réforme du budget communautaire : la **fin des rabais et corrections** de manière à prendre en compte la capacité contributive réelle des Etats membres, ou, encore, la généralisation des procédures d'évaluation.

Elle demande que la mise en œuvre du **principe de subsidiarité** conduise à rechercher la plus grande valeur ajoutée possible de l'action de l'UE. Cette valeur ajoutée communautaire peut être appréciée **au regard de critères économiques** (effet de levier, économies d'échelle, diffusion de meilleures pratiques ou limitation des distorsions sur le marché intérieur par exemple) et de critères d'exécution de la dépense budgétaire. Sur ce dernier point, il s'agit de s'assurer que **les fonds sont correctement dépensés**, qu'il existe une **capacité de contrôle** de l'utilisation de ces fonds, qu'il n'y a **pas de « saupoudrage »** des crédits, et, enfin, que **l'obligation de cofinancement**, quand elle existe, **n'induit pas une pression à la hausse** des dépenses publiques.

En outre, votre rapporteur spécial se félicite du fait que la contribution française développe l'idée d'**une vision agrégée des finances publiques en Europe**. En réunissant, au sein d'un même ensemble, les dépenses réalisées au niveau communautaire, national et local pour une même politique donnée, des comparaisons pertinentes pourront être faites avec nos principaux partenaires économiques (Etats-Unis, Chine, Japon...), par exemple en matière de recherche, d'aide à l'agriculture ou encore de politique régionale.

## **2. Les enjeux récents de la réflexion sur la future programmation**

### *a) La communication de la Commission du 19 octobre 2010*

La Commission européenne a adopté le 19 octobre 2010 une **communication sur le réexamen du budget de l'UE**. Elle a fait le choix de **se montrer assez prudente** à ce stade et n'y fournit donc que des éléments assez généraux. Ainsi, s'agissant des dépenses, ses **propositions chiffrées** sur le prochain cadre pluriannuel ne sont annoncés que pour le **deuxième trimestre 2011**.

La communication met l'accent sur la **priorité donnée à la stratégie Europe 2020**<sup>1</sup>. Pour mémoire, cette stratégie repose sur sept initiatives phares<sup>2</sup> regroupées autour de trois priorités :

- une croissance intelligente, d'où le développement d'une économie fondée sur la croissance et l'innovation ;
- une croissance durable, qui passe par la promotion d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- et, enfin, une croissance « inclusive », c'est-à-dire qui encourage une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

La communication sur le réexamen du budget propose de **soumettre l'action de l'UE à un critère général de valeur ajoutée** : il s'agit d'identifier là où un euro dépensé au niveau européen est plus utile qu'un euro dépensé au niveau national, en mettant les ressources nationales en commun sur des dossiers clés afin de permettre aux États membres de faire des économies tout en évitant les doublons. Ainsi, **les investissements dans la recherche et l'innovation ainsi que les gros projets d'infrastructure transnationale devraient être financés au niveau communautaire**. Le budget devrait aussi de plus en plus servir à financer la **transition de l'économie européenne vers les technologies et services « verts »**. En outre, il est proposé de **rendre le budget plus flexible** avec un cadre financier de **dix ans** (contre sept ans

---

<sup>1</sup> La Commission européenne a présenté le 3 mars 2010 une communication intitulée « Europe 2020 – une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Ce document s'apparente à une réactualisation de la stratégie de Lisbonne, décidée au Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, et dont l'objectif était de « faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». L'échec patent de cette stratégie au cours de la décennie écoulée n'a pas conduit à abandonner l'ambition qu'elle assignait aux États membres en matière de compétitivité. L'UE est en effet, aujourd'hui plus que jamais, en mesure d'apporter une valeur ajoutée forte dans plusieurs domaines stratégiques : l'économie de l'innovation, la recherche, la formation scolaire, universitaire et professionnelle, la politique spatiale, etc. De même, le développement des réseaux transeuropéens (RTE) représente une opportunité pour relever le défi de la compétitivité.

<sup>2</sup> Les sept initiatives sont, au titre de la croissance intelligente « Une Union pour l'innovation » (qui vise à améliorer l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation), « Jeunesse en mouvement » (qui vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail), « Une stratégie numérique pour l'Europe » (qui vise à accélérer le déploiement de l'Internet à haut débit), au titre de la croissance durable, « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » (qui vise à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources en favorisant le passage vers une économie à faible émission de carbone), « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation » (qui vise à améliorer l'environnement des entreprises et à soutenir le développement de l'industrie), et, enfin, au titre de la croissance inclusive, « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » (qui vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois), « Une plateforme européenne contre la pauvreté » (qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité).

actuellement), une **profonde et réelle révision à mi-parcours**, et la mise en place d'**outils améliorant la fonction de réaction budgétaire** de l'UE face à des événements imprévus<sup>1</sup> (crises alimentaires, catastrophes naturelles...).

Comme l'a indiqué le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, la communication « *suggère des moyens de réaliser un budget communautaire apte à relever les défis qui nous font face, sans nécessairement augmenter les dépenses mais plutôt en se concentrant sur les bonnes priorités : la valeur ajoutée, le résultat et la qualité des dépenses européennes* ».

*b) La réforme des ressources propres*

Le mode de financement de l'UE sera au centre des futures discussions lors des négociations pour les futures perspectives financières 2014-2020. La **structure des recettes du budget communautaire** fait en effet l'objet de nombreuses critiques. **Loin de l'esprit des traités fondateurs** qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le système actuel des ressources propres est, de plus, **dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections**.

Aujourd'hui, **la France et le Danemark sont les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas d'un rabais spécifique**. Le principe de la correction britannique a, en pratique, rendu possible pour tout État membre supportant une contribution nette excessive au regard de sa richesse relative de bénéficier d'un avantage similaire. L'abandon des différentes corrections facilitera la **mise à plat du système des recettes** mais aussi **de la structure des dépenses** du budget communautaire, dans la mesure où les deux aspects sont interdépendants dans les questions de solde net.

A ce stade, dans sa communication sur le réexamen du budget, la Commission européenne suggère de **réduire les contributions des États membres en abandonnant la ressource propre liée à la TVA** et de **remplacer progressivement par une ou plusieurs nouvelles ressources propres**. Parmi les pistes envisagées, la Commission européenne mentionne :

- une **taxe sur les transactions financières** ou les activités financières ;

- un **impôt sur les sociétés** ;

- l'utilisation de nouvelles recettes liées aux politiques de lutte contre les changements climatiques, à l'image d'une **taxe énergétique**, d'une **taxe sur le transport aérien**, ou, encore, de la mise aux enchères à partir de 2013 des **quotas d'émission de gaz à effet de serre** ;

---

<sup>1</sup> En plus de réserves constituées à cette fin, il deviendrait possible de transférer plus facilement des fonds et des marges non utilisées, de même une flexibilité dans les dépenses de programmes pluriannuels serait garantie (« front ou backloading ») et les instruments financiers de souplesse existants seraient renforcés et élargis.

- une **TVA européenne**, sachant que la TVA est le seul impôt dont les bases sont réellement harmonisées entre les Etats membres. La fraction de cet impôt qui serait l'objet d'une affectation à l'Union européenne restera à déterminer.

S'agissant des différents **rabais**, dont le chèque britannique, la Commission estime que la composition des dépenses et des réformes du système des ressources propres déterminera si les mécanismes de correction « *sont justifiés à l'avenir* ».

Votre rapporteur spécial rappelle que ces enjeux de structure devront s'accompagner d'une **réflexion sur le volume du budget communautaire**. Celui-ci est du **même ordre de grandeur que le déficit public national français**<sup>1</sup>, ce qui témoigne de l'ampleur de celui-ci mais aussi de la modestie du budget de l'UE.

*c) L'avenir menacé de la politique de cohésion et des politiques agricoles ?*

La forme actuelle de la PAC est remise en question en raison de son **coût** et de son **faible impact sur la croissance économique** de l'UE. Les **règles du commerce international** réduisent également sa légitimité, voire pourraient la condamner à plus ou moins brève échéance. L'adoption du **bilan de santé de la PAC** par le Conseil, le 20 novembre 2008, témoigne d'une inflexion de l'UE vers une forme de re-nationalisation des politiques agricoles. Ce bilan de santé a ainsi pour ambition de moderniser, simplifier et rationaliser la PAC<sup>2</sup>, en laissant une marge de manœuvre plus grande aux États membres. L'objectif est de **permettre à l'agriculture européenne de s'adapter aux nouveaux défis agroalimentaires et environnementaux**, y compris le changement climatique.

Votre rapporteur spécial observe que dans sa communication sur le réexamen du budget, la Commission européenne identifie **plusieurs possibilités de réformes de différentes intensités**. Ces dernières vont ainsi de la **réduction des différences entre pays dans les niveaux de paiements directs**, jusqu'à l'**abandon progressif des aides directes et des mesures de marché** au profit de mesures destinées à répondre aux objectifs environnementaux et de protection du climat.

La **volatilité croissante** sur les marchés agricoles mondiaux, l'**instabilité des prix** des matières premières et la survenue de **crises récurrentes** sont autant d'éléments qui démontrent **l'urgence d'une adaptation des politiques agricoles à ces nouveaux enjeux**. Dans un tel

---

<sup>1</sup> Estimé en 2010 par le Gouvernement à 7,7 % du PIB, lui-même évalué à 1 948 milliards d'euros, le déficit public devrait représenter environ 150 milliards d'euros.

<sup>2</sup> Les mesures consistent par exemple à supprimer les jachères obligatoires et les quotas laitiers d'ici 2015 ; à conditionner les aides au respect de normes dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal et de la qualité des aliments ; à poursuivre le découplage des aides, à l'exception des primes à la vache allaitante ; ou, encore, à financer spécifiquement les agriculteurs des douze nouveaux États membres de l'UE.

contexte, le recours à des **fonds stratégiques** et à des **instruments d'assurance adaptés** permettant de faire face à la multiplication des aléas, sont des voies qu'il conviendra nécessairement d'emprunter. Votre rapporteur spécial plaide donc pour la **survie de la PAC** mais également **pour sa refondation**.

Pour ce qui concerne la politique de cohésion, également remise en question, la Commission européenne recommande de mieux **soutenir les grandes priorités communes à toute l'Europe au lieu de se concentrer sur la réduction des disparités entre régions pauvres et riches**. Elle invite à ce que les crédits de la politique de cohésion contribuent à **atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020** et suggère de créer un « contrat de partenariat pour le développement et l'investissement » basé sur un cadre stratégique commun, qui décrirait une stratégie d'investissement sur lequel les États membres s'appuieraient pour expliquer dans quelle mesure leur stratégie de développement respecte les priorités de la stratégie Europe 2020. En outre, la Commission européenne préconise également que le Fonds social européen se concentre sur les objectifs de cette dernière.

## II. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE

### *A. LA DYNAMIQUE ET L'ACTUALISATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES*

La participation française au budget communautaire prend la forme d'un **prélèvement annuel sur les recettes de l'Etat autorisé en loi de finances (PSR-UE)**. Ce prélèvement est estimé à **18,235 milliards d'euros en 2011, soit 7,2 % des recettes fiscales nettes françaises**.

A l'instar des ressources du budget communautaire elles-mêmes, la contribution française a connu des évolutions significatives affectant son **montant** et sa **structure**.

#### **1. Une tendance de long terme à l'augmentation**

##### *a) Une contribution multipliée par quatre entre 1982 et 2011*

Entre 1982 et 2011, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par plus de quatre, passant de 4,1 à 18,235 milliards d'euros**. Cette augmentation a connu trois phases principales :

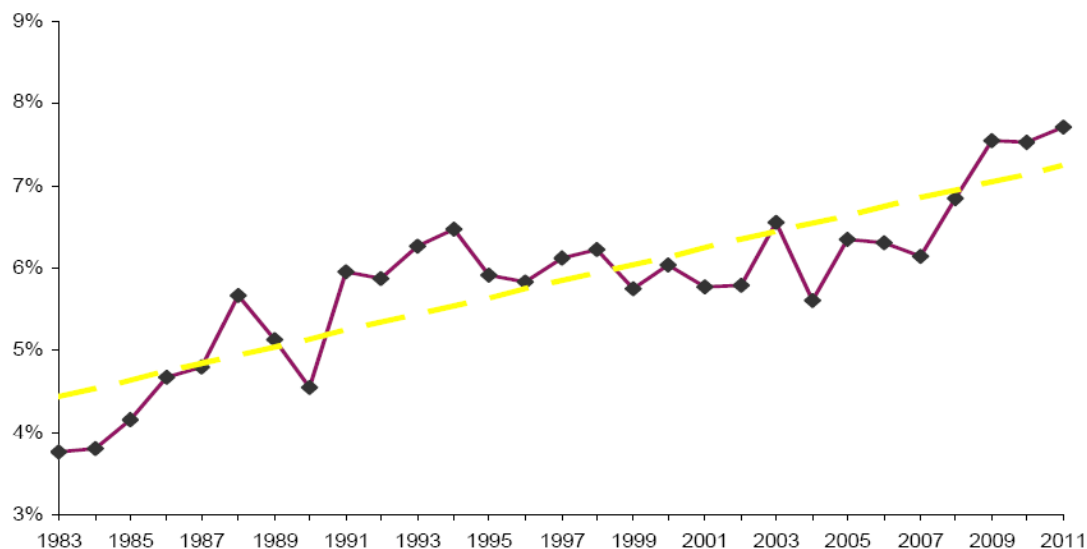
1) de 1982 à 1994, la **forte croissance** des dépenses de la politique agricole commune et de la politique de cohésion a fait passer la contribution française de 4 % à environ 6,5 % des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

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

3) **depuis 2007**, on constate à nouveau une **hausse plus marquée**, puisque la contribution française devrait représenter en 2011 environ 7,2 % de nos recettes fiscales nettes.



### Evolution de la part du PSR-UE dans les recettes fiscales nationales



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

#### b) D'importantes évolutions de structure

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut des Etats** parmi les différentes ressources du budget communautaire (ressource RNB). Les réaménagements successifs du système des ressources propres ont en effet contribué à modifier substantiellement la part relative de ces différentes ressources et, en 2010, **plus de 75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB<sup>1</sup>**.

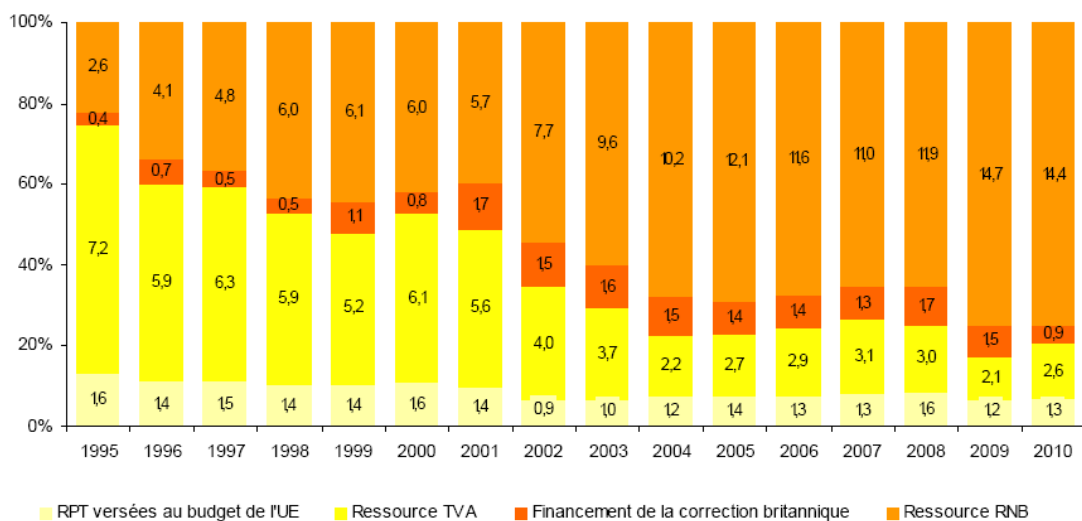
**La même évolution est constatée pour la composition du prélèvement sur recettes français.** Alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995 (7,2 milliards d'euros et 60 % du total), c'est la contribution RNB qui en constitue l'essentiel en 2010, avec 14,36 milliards d'euros et 74 % du total, contre 3,8 milliards d'euros pour la ressource TVA (moins de 20 % du total).

---

<sup>1</sup> Cette tendance résulte notamment de la généralisation de l'écrêtement à 50 % de l'assiette TVA, de la réduction de son taux d'appel et du démantèlement des barrières douanières. La ressource RNB devrait désormais se stabiliser autour de ce niveau de 75 %.

### Composition du PSR-UE depuis 1995

(en pourcentage et en milliards d'euros)



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

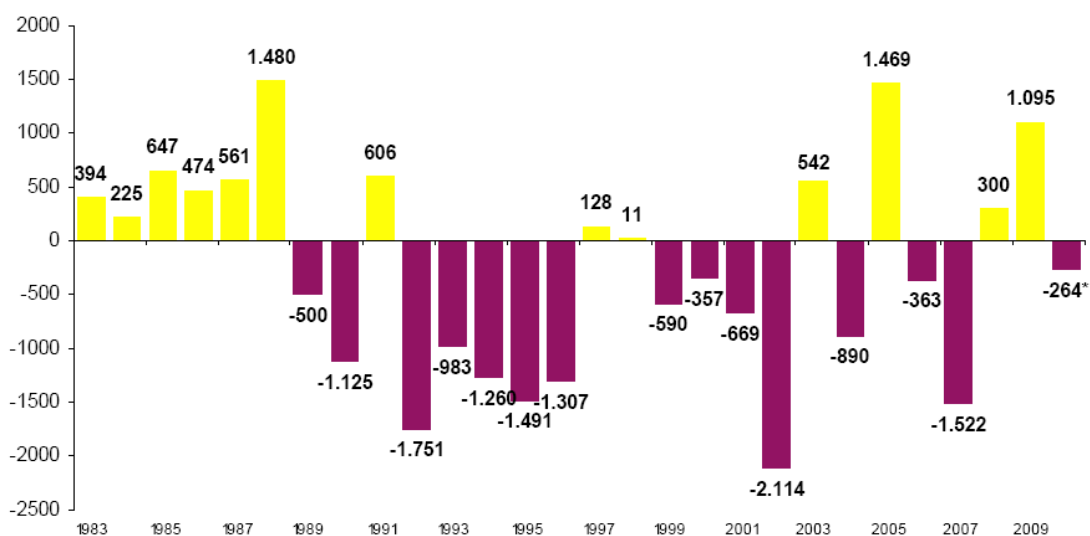
Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

#### c) L'instabilité des écarts entre prévision et exécution

Des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, sont constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE.

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

(en millions d'euros)



\* Prévision pour 2010

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

Votre rapporteur spécial observe que ces écarts considérables posent un véritable **problème au regard de la sincérité du PSR-UE** voté chaque année. Il juge **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant.**

L'estimation de la participation française au budget communautaire repose en effet sur un faisceau d'hypothèses qui rendent son **anticipation complexe**. Les principaux facteurs d'incertitude résident dans l'évolution des volets dépenses et recettes du budget communautaire, qui ont un impact direct sur les contributions des Etats membres :

- l'évaluation du PSR-UE suppose tout d'abord d'anticiper les dépenses qui seront **effectivement budgétées** pour l'année suivante<sup>1</sup>, le niveau effectif **d'exécution** des crédits votés et le niveau de consommation des **réserves**<sup>2</sup> ;

- la prévision en **recettes** varie, quant à elle, en fonction des **assiettes** des ressources TVA et RNB, du niveau de **recouvrement** des ressources propres traditionnelles, du **solde prévisible** de l'exercice en cours et du montant de la **correction britannique** (cf. *infra*).

Le tableau suivant permet de détailler l'origine des écarts constatés en exécution.

---

<sup>1</sup> Sans préjudice de l'impact d'éventuels budgets rectificatifs.

<sup>2</sup> Réserve pour aide d'urgence et Fonds de solidarité de l'Union européenne notamment.

**Prévision et exécution du prélèvement sur recettes de 2008 à 2010**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18 400</b>	<b>18 900</b>	<b>18 153</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>364</b>	<b>1 816</b>	<b>0</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-15	1 746	654
dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :			
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-25	-71	101
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-15	0	0
- du solde de l'exercice précédent	-27	390	720
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-140	101	-29
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	160	355	111
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	32	971	-250
<i>Impact de la variation des bases PNB des Etats membres</i>	245	1 109	-76
<i>Solde de la ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	321	34	0
<i>Crédits n-1 rendus aux Etats membres en n (budget rectificatif)</i>	-187	-1 081	-578
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>-123</b>	<b>-702</b>	<b>-131</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-185	0	0
<i>Impact de la variation des bases TVA des Etats membres</i>	37	-556	-131
<i>Solde de la ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	25	-146	0
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>-149</b>	<b>-301</b>	<b>0</b>
<b>Variation de la participation à la correction britannique</b>	<b>222</b>	<b>-32</b>	<b>-133</b>
<b>Variation de la participation des nouveaux rabais (Pays-Bas, Suède)</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>-1</b>
<b>Variation liée à l'effet rétroactif de la DRP</b>	<b>-</b>	<b>284</b>	<b>0</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>314</b>	<b>1 065</b>	<b>-264</b>
<b>Exécution</b>	<b>18 714</b>	<b>19 965</b>	<b>17 889</b>

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

Alors qu'en **2007**, le prélèvement a été **suresstimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît **sur l'exercice 2008 une légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI)**, à hauteur de **314 millions d'euros**. Cet écart s'explique par les caractéristiques du volet recettes du budget communautaire : 1 529 millions d'euros **d'excédent budgétaire** ont été reportés de 2006 à 2007, minorant la contribution française de 244 millions d'euros et

5 976 millions d'euros ont été rétrocédés aux Etats membres en application du dernier **budget rectificatif** de 2007, soit 917 millions d'euros pour la France<sup>1</sup>.

Pour l'année **2009**, la **sous-estimation** du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de **plus d'un milliard d'euros**. Le phénomène de « **sur-contribution** » française s'explique notamment par l'**augmentation du taux d'appel de la ressource RNB** et par les **révisions d'assiettes auxquelles procède la Commission** chaque année<sup>2</sup> : relativement moins atteinte par la crise économique que les autres Etats membres, la France voit, en effet, le calcul de sa ressource RNB revu nettement à la hausse ; or cette ressource représente l'essentiel de la contribution française. Il convient également de noter l'**effet de la décision ressources propres (DRP)** du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009. Votre rapporteur spécial consacre un paragraphe spécifique à la question de l'impact de la DRP sur le PSR-UE et sur le solde net français, à la fin de la seconde partie du présent rapport.

En **2010**, la prévision d'exécution du PSR-UE devrait être **inférieure de 264 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle devrait s'établir à 17,9 milliards d'euros. Les prévisions de la LFI ont été construites sur la base de **prévisions** de la Commission de mai 2009 qui se sont révélées **excessivement pessimistes** lors de leur révision en mai 2010. Malgré un besoin de financement de l'UE plus élevé que prévu, la baisse de la part relative de la France dans la ressource RNB, d'une part, et la hausse des ressources RPT et TVA (qui a induit un moindre appel à la ressource RNB), d'autre part, conduisent à une **stabilisation de la contribution française au titre du RNB**. De plus, l'assiette TVA de la France est plus faible que celle ayant fondé la prévision de la LFI pour 2010, ce qui a pour effet de **réduire le montant dû au titre de la ressource TVA de 131 millions d'euros**. En outre, la **contribution de la France au financement de la correction britannique** a subi une **baisse de 133 millions d'euros** par rapport aux prévisions.

## **2. Le prélèvement sur recettes est évalué à 18,235 milliards d'euros en 2011**

### *a) L'application de nouvelles règles comptables depuis 2010*

Suite aux **recommandations de la Cour des Comptes**<sup>3</sup>, la loi de finances pour 2010 a prévu une **nouvelle mesure du périmètre du prélèvement sur recettes**. Elle consiste à **exclure les ressources propres**

---

<sup>1</sup> Ces évolutions sont « contrebalancées » par une augmentation de la quote-part de la France dans l'assiette TVA et dans la base PNB (respectivement + 37 millions d'euros et + 245 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et par une révision à la hausse de la contribution française à la correction britannique (+ 222 millions d'euros). Le montant des ressources propres traditionnelles enregistre une baisse de 149 millions d'euros.

<sup>2</sup> Sur la base des conclusions de mai 2009 du comité consultatif des ressources propres sur les assiettes TVA et RNB.

<sup>3</sup> Cf. le rapport de la Cour, rendu public en juin 2009, sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2008, pp.91 et 92.

**traditionnelles (RPT)<sup>1</sup>** de manière à pouvoir traiter celles-ci en compte de trésorerie. Votre rapporteur spécial convient que ces ressources appartiennent à l'UE et que l'État se contente d'en assurer le recouvrement.

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

**En 2011, le niveau estimé des RPT reste identique, et s'élève à 1,3 milliard d'euros.**

#### **Le changement de périmètre du prélèvement sur recettes intervenu en 2010**

*(en millions d'euros)*

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

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

#### *b) Les déterminants de la prévision 2011*

L'article 46 du projet de loi de finances pour 2011 évalue le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de l'Union européenne à **18,235 milliards d'euros en 2011, soit un PSR-UE 2011 assez proche de celui voté pour 2010 (hausse de 82 millions d'euros, soit 0,5 %)**. L'augmentation représente cependant **346 millions d'euros si l'on utilise l'exécution prévisionnelle 2010** et non la prévision de la LFI 2010.

La prévision 2011 repose sur les hypothèses de la Commission européenne, issues de l'avant-projet de budget pour 2011, tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes.

---

<sup>1</sup> *La Cour souligne notamment que « la partie recettes du budget de l'Etat n'a pas vocation à recevoir des ressources qui, à aucun moment depuis leur fait générateur, ne lui appartiennent ». Comme le souligne l'exposé des motifs du présent article, il s'agit d'uniformiser le traitement comptable des droits d'importation et des cotisations sur le sucre. Ces ressources sont comptabilisées en compte de tiers en comptabilité générale et ne sont pas considérées comme des dépenses par la comptabilité nationale.*

En dépenses, le calcul a ainsi été **établi en fonction d'un montant de 130 milliards d'euros de CP<sup>1</sup>**. Le PSR-UE résulte également de l'anticipation d'un **moindre appel de fonds des Etats membres** en janvier 2011, du fait d'annulations de crédits en fin d'année 2010, et d'un report de l'excédent budgétaire de 2010 sur 2011. S'agissant des recettes, la contribution française profite de la **révision à la baisse de la part de la France dans le RNB 2011 de l'UE par rapport à 2009**, malgré le contexte de légère évolution à la hausse du budget communautaire.

#### Décomposition de la contribution française en 2011

Ressource	Montant en milliards d'euros
Ressource TVA	3,51
<i>Dont correction britannique</i>	<i>0,823</i>
Ressource RNB	14,725
<b>Total</b>	<b>18,235</b>

Source : commission des finances, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

Votre rapporteur spécial rappelle qu'au sein du PSR-UE, **un peu moins d'un milliard d'euros** correspond au **financement de la « correction des déséquilibres budgétaires » dont bénéficie le Royaume-Uni**. Notre pays reste donc le **premier financeur** du « chèque » britannique, qui représente **en totalité 3,9 milliards d'euros**.

#### Le calcul de la « correction britannique »

Depuis 1984, et en application de l'accord dit de Fontainebleau, le Royaume-Uni profite en effet d'un mécanisme de « correction » dont est susceptible de bénéficier tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité.

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

La charge représentée par la « correction » britannique est répartie entre les autres Etats membres **au prorata de leur part dans le RNB total de l'Union**. Pays fortement contributeurs nets, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficient toutefois, depuis 2000, d'un « **rabais sur le rabais** », et **leur contribution réelle est réduite à 25 % du montant qu'ils devraient théoriquement acquitter**. La charge de cette réduction est ensuite répartie entre les autres Etats membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union.

Source : commission des finances

<sup>1</sup> Pour mémoire, le projet de budget communautaire pour 2010 reposait sur une estimation de 122,3 milliards d'euros de CP.

## **B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

**Deuxième contributeur** au budget communautaire et **premier bénéficiaire des dépenses européennes**, la France affiche un **solde net négatif** dont le montant pourrait s'accroître dans les années à venir.

Votre rapporteur spécial souligne que les développements qui suivent reposent principalement sur les **rapports financiers de la Commission pour les années 2008 et 2009**, rendus publics à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution considérée<sup>1</sup>.

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

### **1. La contribution française et les dépenses communautaires en France**

#### *a) La France parmi les autres contributeurs*

Aux termes de l'avant projet de budget (APB) 2011 de la Commission, **la France demeure le deuxième pays contributeur** au budget communautaire derrière l'Allemagne, et devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

La part de sa contribution représente **16,4 % du total** (19,7 % pour l'Allemagne) et ne connaît plus à partir de 2011 la croissance régulière qu'elle a enregistrée depuis 2006<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011 n'utilise que le rapport financier de la Commission pour 2008 en raison de la publication récente du rapport sur l'exercice 2009.

<sup>2</sup> Une baisse tendancielle avait, au contraire, été observée de 2000 à 2006.



**Part relative de chaque Etat membre dans le financement du budget communautaire**

(en pourcentage)

Pays	2004 exécuté	2005 exécuté	2006 exécuté	2007 exécuté	2008 exécuté	2009 modifié	2010 modifié	2011 APB
Allemagne	21,3	20,9	20,3	19,7	19,9	18,3	20,0	19,7
Autriche	2,2	2,2	2,2	2	2,1	2,2	2,2	2,1
Belgique	4	4	4	4	4,1	4,4	3,9	3,9
Bulgarie				0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Chypre	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Danemark	2	2	2,1	2,0	2,1	2,3	2,1	2,1
Espagne	8,8	8,7	9,4	8,9	9,3	10,2	8,8	8,5
Estonie	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Finlande	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5
<b>France</b>	<b>16,8</b>	<b>16,6</b>	<b>16,3</b>	<b>15,4</b>	<b>16,2</b>	<b>18,2</b>	<b>16,6</b>	<b>16,4</b>
Grèce	1,8	1,8	1,8	2,0	2,0	2,3	2,0	1,9
Hongrie	0,6	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
Irlande	1,3	1,3	1,5	1,4	1,5	1,4	1,2	1,2
Italie	14,5	13,7	13,1	12,8	13,0	14,5	13,2	13,0
Lettonie	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Lituanie	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Malte	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	5,5	5,3	5,6	5,7	5,7	3,2	5,0	5,0
Pologne	1,4	2,3	2,4	2,6	3,0	3,0	3,0	3,1
Portugal	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3
Rép. tchèque	0,6	1	1	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2
Roumanie				1,0	1,1	1,2	1,0	1,0
Royaume-Uni	12,3	12,1	12,5	12,2	9,9	9,2	11,8	12,6
Slovaquie	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,3	0,3
Slovénie	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
Suède	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	1,6	2,4	2,5

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

*b) Contribution volontaire et contributions « subies »*

Ces chiffrages ne retracent toutefois pas les **contributions « subies »** du budget national au budget communautaire, sous forme de **sanctions et corrections financières** prononcées en conséquence de violations du droit communautaire. Ces contributions « subies », **dont votre commission des finances a à plusieurs reprises assuré le suivi**<sup>1</sup>, pèsent inutilement sur nos finances publiques.

<sup>1</sup> Voir notamment les rapports d'information faits au nom de la commission des finances par notre collègue Joël Bourdin, à propos des refus d'apurements communautaires (n° 93, 2008-2009) et notre collègue Fabienne Keller, sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement (n° 342, 2005-2006, n° 332, 2006-2007 et n° 402, 2007-2008).

Elles prennent essentiellement les formes suivantes :

- les **refus d'apurement des dépenses de la politique agricole commune** (PAC), qui représentent 66 millions d'euros en 2009 et, en moyenne sur dix ans, une centaine de millions d'euros par an à la charge du budget national, résultant principalement de défaillances dans nos systèmes d'octroi et de contrôle des aides ;

- les corrections financières au titre des **fonds structurels** (118 millions d'euros en 2006, aucune correction en 2007, 9,4 millions d'euros en 2008, et 4,2 millions d'euros en 2009), résultant de motifs similaires ;

- les **amendes et astreintes prononcées par la Cour de justice de l'Union européenne** (CJUE) en cas de violation persistante par les Etats membres du droit communautaire. Déjà condamnée à deux reprises, la France a constitué 405 millions d'euros de provisions pour litiges, correspondant à cinq dossiers pour lesquels la probabilité de condamnation de notre pays est jugée supérieure à 50 %. En 2009, la France a été condamnée à 10 millions d'euros d'amende suite à l'affaire « Organismes génétiquement modifiés » (OGM)<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur ces contributions subies, dont **le coût considérable pour les finances publiques est d'autant moins supportable qu'il pourrait être évité**. Il se félicite toutefois de la **réduction ces dernières années des refus d'apurement et des corrections financières au titre des fonds structurels**, ainsi que de **l'absence de paiements de pénalités financières au titre de manquements à la législation communautaire en 2010**. Il encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts à ce sujet.

*c) La France, premier bénéficiaire des dépenses communautaires*

**Depuis 2006**, la France a remplacé l'Espagne<sup>2</sup> au rang de **premier pays « bénéficiaire » (en euros) des dépenses du budget communautaire**. 12,7 % des dépenses ont été opérées en France en 2006, soit 13,5 milliards d'euros. Pour 2007, ces données sont respectivement de 12 % et 13,9 milliards d'euros. En 2008, ces dépenses ont représenté 13,1 % de l'ensemble des dépenses de l'UE, soit 13,7 milliards d'euros. Pour le dernier exercice disponible, soit **2009, 13,3 % des dépenses du budget communautaire ont été effectuées sur notre sol, soit 13,6 milliards d'euros sur un total de 103 milliards d'euros**

Ce statut de premier bénéficiaire tient essentiellement à l'importance des dépenses de la **politique agricole commune** en France, qui représentent près de 72 % du total des dépenses réparties.

---

<sup>1</sup> La notification, en 2009, de l'amende à la France par la Commission fait suite à l'arrêt de la CJCE en date du 9 décembre 2008.

<sup>2</sup> A partir de 2011, l'Allemagne va supplanter l'Espagne et devenir le deuxième Etat bénéficiaire des dépenses du budget communautaire.

## Répartition des dépenses communautaires par Etat membre en 2009

(en millions d'euros et en pourcentage)

Pays	1a Compétitivité		1b Cohésion		2 Ressources naturelles		3a Liberté, sécurité et justice		3b Citoyenneté		4 L'UE acteur mondial		5 Administration		6 Compensation		Total	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en % du total
<b>Allemagne</b>	1 444,2	12,3	3 311,4	28,3	6 679,7	57,0	44,4	0,4	49,5	0,4	0,0	0,0	184,0	1,6	0,0	0,0	<b>11 713,3</b>	<b>11,4</b>
<b>Autriche</b>	210,9	11,6	241,2	13,3	1 307,7	72,0	25,5	1,4	11,1	0,6	0,0	0,0	20,0	1,1	0,0	0,0	<b>1 816,6</b>	<b>1,8</b>
<b>Belgique</b>	814,1	14,5	370,8	6,6	310,2	5,5	63,9	1,1	75,2	1,3	0,0	0,0	3 995,3	71,0	0,0	0,0	<b>5 629,3</b>	<b>5,5</b>
<b>Bulgarie</b>	36,6	3,7	267,0	27,3	361,4	36,9	2,7	0,3	13,5	1,4	221,2	21,0	11,6	1,2	64,7	29,2	<b>978,6</b>	<b>1,0</b>
<b>Chypre</b>	17,6	10,2	43,0	36,4	34,1	42,2	5,2	3,0	10,1	5,9	0,0	0,0	6,6	3,9	0,0	0,0	<b>172,3</b>	<b>0,2</b>
<b>Danemark</b>	146,9	11,1	56,5	4,3	1 062,9	80,0	2,1	0,2	10,7	0,8	0,0	0,0	48,8	3,7	0,0	0,0	<b>1 328,0</b>	<b>1,3</b>
<b>Espagne</b>	659,1	5,7	4 174,2	35,9	6 611,7	56,9	68,5	0,6	23,2	0,2	0,0	0,0	77,6	0,7	0,0	0,0	<b>11 614,2</b>	<b>11,3</b>
<b>Estonie</b>	24,3	3,4	517,3	72,2	156,6	21,9	5,9	0,8	4,8	0,7	1,0	0,1	6,5	0,9	0,0	0,1	<b>716,4</b>	<b>0,7</b>
<b>Finlande</b>	205,6	1,2	193,9	17,0	766,7	63,5	11,1	0,9	8,7	0,7	0,0	0,0	21,8	1,8	0,0	0,0	<b>1 207,8</b>	<b>1,2</b>
<b>France</b>	<b>1 392,2</b>	<b>10,2</b>	<b>1 920,2</b>	<b>14,1</b>	<b>9 749,4</b>	<b>71,5</b>	<b>46,6</b>	<b>0,3</b>	<b>194,9</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>328,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>13 631,9</b>	<b>13,3</b>
<b>Grèce</b>	224,5	4,1	2 259,2	41,6	2 875,6	52,9	26,4	0,5	10,4	0,2	0,0	0,0	38,0	0,7	0,0	0,0	<b>5 434,0</b>	<b>5,3</b>
<b>Hongrie</b>	66,6	1,9	2 174,4	60,9	1 279,9	35,9	9,7	0,3	14,0	0,4	6,4	0,5	18,3	0,5	0,0	0,0	<b>3 568,6</b>	<b>3,5</b>
<b>Irlande</b>	119,3	8,7	121,3	8,8	1 081,1	78,5	5,1	0,4	7,5	0,5	0,0	0,0	43,6	3,2	0,0	0,0	<b>1 378,0</b>	<b>1,3</b>
<b>Italie</b>	716,5	8,1	2 413,2	25,7	5 287,1	56,4	58,7	0,6	589,3	6,3	0,0	0,0	262,5	2,8	0,0	0,0	<b>9 372,3</b>	<b>9,1</b>
<b>Lettonie</b>	16,1	2,3	469,7	66,1	206,2	29,0	5,7	0,8	4,5	0,6	0,0	0,0	8,0	1,1	0,0	0,0	<b>710,3</b>	<b>0,7</b>
<b>Lituanie</b>	102,5	5,7	1 176,8	65,7	468,5	26,2	21,1	1,2	7,3	0,4	4,4	0,1	9,8	0,5	0,0	0,0	<b>1 790,3</b>	<b>1,7</b>
<b>Luxembourg</b>	86,1	5,9	29,1	2,0	54,5	3,8	1,7	0,1	9,3	0,6	0,0	0,0	1 272,7	87,6	0,0	0,0	<b>1 453,6</b>	<b>1,4</b>
<b>Malte</b>	6,5	9,1	35,3	49,4	6,9	9,7	12,1	16,9	3,3	4,6	0,0	0,0	7,3	10,2	0,0	0,0	<b>71,5</b>	<b>0,1</b>
<b>Pays-Bas</b>	446,2	24,1	242,3	13,1	1 013,0	54,8	43,6	2,4	18,3	1,0	0,0	0,0	86,2	4,7	0,0	0,0	<b>1 849,5</b>	<b>1,8</b>
<b>Pologne</b>	128,6	1,4	6 082,0	65,7	2 858,7	30,9	83,1	0,9	24,7	0,3	46,6	4,5	29,3	0,3	0,0	0,5	<b>9 252,9</b>	<b>9,0</b>
<b>Portugal</b>	129,7	3,5	2 433,6	65,3	1 102,7	29,6	23,6	0,6	8,0	0,2	0,0	0,0	26,5	0,7	0,0	0,0	<b>3 724,1</b>	<b>3,6</b>
<b>Rép. tchèque</b>	65,7	2,2	1 974,9	67,0	867,0	29,4	6,2	0,2	10,2	0,3	8,0	0,1	16,6	0,6	0,0	0,0	<b>2 948,6</b>	<b>2,9</b>
<b>Roumanie</b>	47,1	1,6	918,1	31,1	1 167,9	39,6	1,4	0,1	35,1	1,2	618,9	2,0	18,3	0,6	144,4	25,9	<b>2 951,2</b>	<b>2,9</b>
<b>Royaume-Uni</b>	1 045,8	16,7	1 274,9	20,4	3 712,3	59,4	56,4	0,9	31,6	0,5	0,0	0,0	126,1	2,0	0,0	0,0	<b>6 247,1</b>	<b>6,1</b>
<b>Slovaquie</b>	48,7	4,1	584,8	49,0	513,0	43,0	4,3	0,4	4,3	0,4	26,6	2,5	10,8	0,9	0,0	0,0	<b>1 192,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Slovénie</b>	25,5	4,1	368,3	59,8	190,8	31,0	6,5	1,0	5,1	0,8	11,1	2,0	9,0	1,5	0,0	0,0	<b>616,3</b>	<b>0,6</b>
<b>Suède</b>	256,7	17,7	212,2	14,6	875,7	60,3	24,1	1,7	58,2	4,0	0,0	0,0	25,0	1,7	0,0	0,0	<b>1 451,9</b>	<b>1,4</b>
<b>Total</b>	<b>8 528,8</b>	<b>8,3</b>	<b>33 896,7</b>	<b>33,0</b>	<b>50 626,0</b>	<b>49,2</b>	<b>665,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1 242,7</b>	<b>1,2</b>	<b>944,1</b>	<b>1,0</b>	<b>6 708,7</b>	<b>6,5</b>	<b>209,1</b>	<b>1,1</b>	<b>102 821,2</b>	<b>100,0</b>

Source : Commission européenne, budget de l'UE 2009, rapport financier

## Dépenses communautaires en France en 2009

(en millions d'euros)

1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1 392	2. Conservation et gestion des ressources naturelles	9 749
7 <sup>ème</sup> PCRD	689	Dépenses relatives au marché et aides directes	8 909
Démantèlement	0,2	Marché de la pêche	8,5
RTE	105	Santé des animaux	43,5
Galileo	416	Développement rural	796
Marco Polo	1	Fonds européen pour la pêche	24
Education et formation tout au long de la vie	118	Gouvernance dans le domaine de la pêche	6
Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité	8,5	Life +	13
Agenda pour la politique sociale	10,5	Autres actions et programmes	2
Douane 2013 et Fiscalis 2013	0,5	<b>3a. Liberté, sécurité, justice</b>	<b>47</b>
Démantèlement nucléaire	0	Solidarité et gestion des flux migratoires	34,5
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	0	Sécurité et protection des libertés	1,5
Agences décentralisées	16	Droits fondamentaux et justice	1,5
Autres actions et programmes	28	Autres actions et programmes	10
<b>1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi</b>	<b>1 920</b>	<b>3b. Citoyenneté</b>	<b>195</b>
Fonds structurels	1 920	Programme de santé publique et protection des consommateurs	6,5
<i>Dont Objectif convergence</i>	445	Culture 2007-2013	6,5
<i>Compétitivité régionale et emploi</i>	1 373	Jeunesse en action	13,5
<i>Coopération territoriale européenne</i>	96	MEDIA 2007	24
<i>Assistance technique</i>	5,5	L'Europe pour les citoyens	5,5
Fonds de cohésion	0,4	Instrument financier pour la protection civile	0,5
Autres actions et programmes	0,4	Actions de communication	27
		Fonds de solidarité de l'UE	109
		Autres actions et programmes	2,5
<b>TOTAL</b>	<b>13 627</b>		
<i>En % du total UE</i>	14%		
Dépenses administratives	329		
<b>TOTAL, dont dépenses administratives</b>	<b>13 631</b>		
<i>En % du total UE</i>	13%		

Source : commission des finances d'après le rapport financier de la Commission européenne sur le budget de l'UE 2009

En 2009, la part de la France dans le total des dépenses agricoles de l'UE s'est maintenue à un niveau élevé (19 %), ce qui en fait le premier bénéficiaire en volume, maintenant une tendance établie depuis 2003.

Cependant, la France n'est que le 15<sup>ème</sup> bénéficiaire des dépenses de l'UE (dépenses administratives incluses) si l'on prend en compte les retours par habitant (214 euros par habitant), loin derrière le Luxembourg (2 914 euros par habitant). De même, la France n'est que le 5<sup>ème</sup> bénéficiaire de la PAC (157 euros par habitant) loin derrière l'Irlande (384 euros par habitant).

A compter de 2013, la France pourrait de plus cesser d'être bénéficiaire nette au titre de la PAC, consécutivement à la montée en puissance des aides directes dans les nouveaux Etats membres de l'Union. De manière générale, une analyse des « retours » par rubrique budgétaire enseigne que l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'Union a contribué à

éroder la proportion des dépenses communautaires réparties sur notre territoire.

## 2. Un statut de contributeur net qui devrait s'accroître

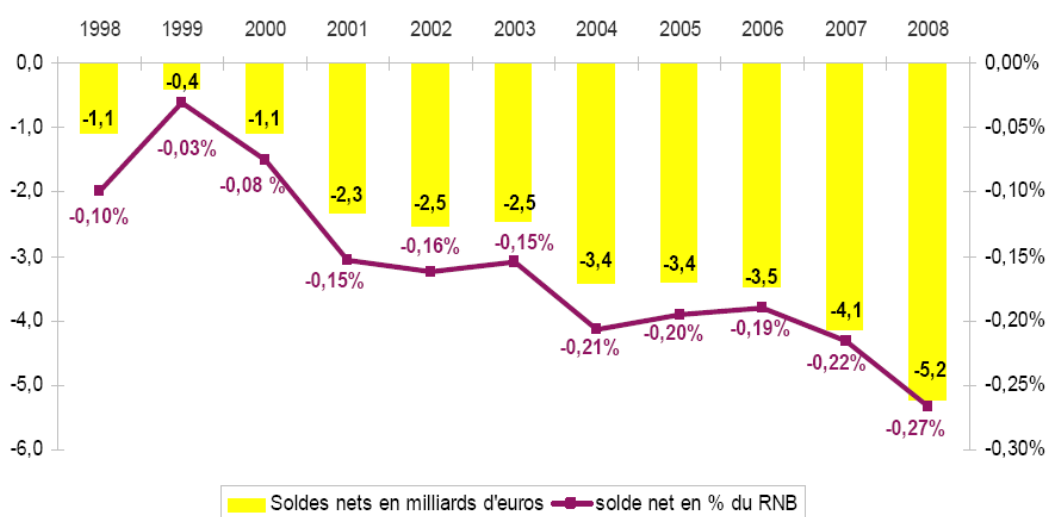
La différence positive entre notre contribution au budget communautaire et les dépenses de ce budget sur notre sol **classe la France parmi les Etats membres « contributeurs nets »**. Ce statut **s'accroît** sous l'effet conjugué du cadrage financier 2007-2013 et de l'entrée en vigueur de la décision « ressources propres » du 7 juin 2007.

### a) Calcul et limites de la notion de solde net

**Le solde net de la France s'est nettement dégradé ces dix dernières années<sup>1</sup>**. Alors qu'il représentait **moins de 400 millions d'euros en 1999**, il a été **multiplié par treize en dix ans**.

Selon le dernier exercice disponible (2008), **la situation de la France continue de se détériorer** au regard de son solde net : le montant de celui-ci augmente en effet de plus d'un milliard d'euros en un an. Alors qu'il s'élève à 4,1 milliards d'euros en 2007, **le solde net de la France représente ainsi 5,2 milliards d'euros en 2008**. Si notre pays a pu jusqu'ici contenir le niveau de son solde net, en se maintenant au premier rang des bénéficiaires des dépenses communautaires en 2006, 2007 et 2008, l'élargissement, l'encadrement croissant des dépenses agricoles et l'entrée en vigueur de la nouvelle décision ressources propres devraient continuer à le dégrader.

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



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

<sup>1</sup> Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2009 de l'UE.

Malgré ces évolutions inquiétantes, votre rapporteur spécial souhaite souligner les **limites inhérentes à la notion de solde net, qui ne retrace que très imparfaitement les gains économiques et en aucune façon les gains politiques** que les Etats membres retirent de leur adhésion à l'Union européenne.

En 2008, la France est le **troisième** contributeur net au budget communautaire en **volume** et le **huitième** contributeur net en **pourcentage du revenu national brut**, selon la **méthode de calcul dite du « rabais britannique »**<sup>1</sup>.

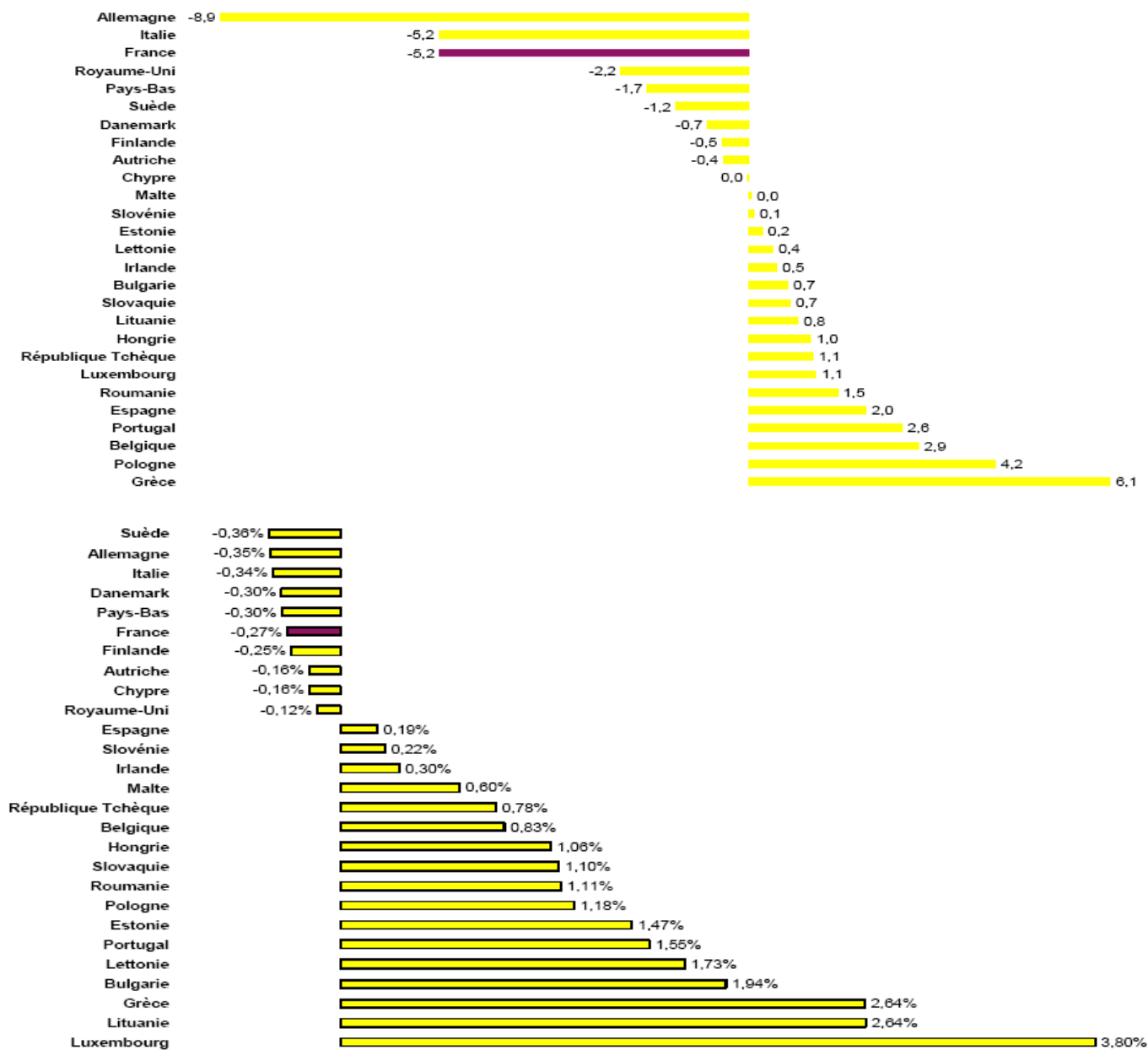
Les autres contributeurs nets sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, et, seul nouvel Etat membre de ce « club » depuis 2007, Chypre.

---

<sup>1</sup> Cette méthode, considérée comme la plus cohérente sur le plan économique et la plus largement utilisée par les Etats membres, consiste à calculer le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles versées au budget communautaire, qui sont considérées comme des ressources propres de l'Union, mais en tenant compte des dépenses administratives. Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties. Selon la méthode dite **comptable**, le solde net est calculé par simple différence entre la contribution brute d'un Etat membre à l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet Etat membre, y compris les dépenses administratives. Selon la méthode dite « **de la Commission** », le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la détermination du chèque britannique, mais en excluant les dépenses britanniques, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire.

### Les soldes nets des 27 en 2008 (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 2011

Figurent en revanche parmi les **bénéficiaires nets** les nouveaux pays de l'élargissement, ainsi que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande<sup>1</sup>. Les anciens Etats membres voient globalement leur le solde net se dégrader, à l'image de l'Espagne et de l'Irlande. Cette situation s'explique notamment par

<sup>1</sup> S'y ajoutent le Luxembourg et la Belgique si l'on prend en compte les dépenses administratives.

le fait que des montants significatifs de dépenses communautaires sont désormais destinés aux Etats membres des deux derniers élargissements.

La situation est contrastée s'agissant des nouveaux entrants dans l'Union. Si la Lituanie présente un solde net supérieur à 2 % de son RNB, la Pologne, la Roumanie, la Hongrie, la Slovaquie et l'Estonie se situent entre un point et un point et demi de leurs richesses nationales, tandis qu'enfin la République tchèque, la Slovénie et Malte ont un solde inférieur à 1 %. La relative faiblesse du solde de ces trois derniers Etats traduit notamment leur **difficulté à absorber les crédits communautaires** dont ils bénéficient depuis leur entrée dans l'Union.

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

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009 de la décision ressources propres (DRP) du 7 juin 2007 a conduit à procéder aux **ajustements de contribution des États membres**, en raison de l'effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2008 des nouvelles modalités de calcul introduites par cette décision. Consécutivement, **la France a versé au budget communautaire plus d'un milliard d'euros supplémentaires** au titre des ajustements liés à ces deux exercices.

Ces ajustements résultent du **financement des taux réduits de TVA** dont bénéficient l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas, ce qui pèse sur la ressource RNB due par la France ; des **rabais octroyés à la Suède et aux Pays-Bas sur la ressource RNB**<sup>1</sup> ; et, enfin, du **nouveau taux d'appel de la ressource TVA** qui a conduit à revoir à la hausse les contributions des Etats membres au titre de la ressource RNB.

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

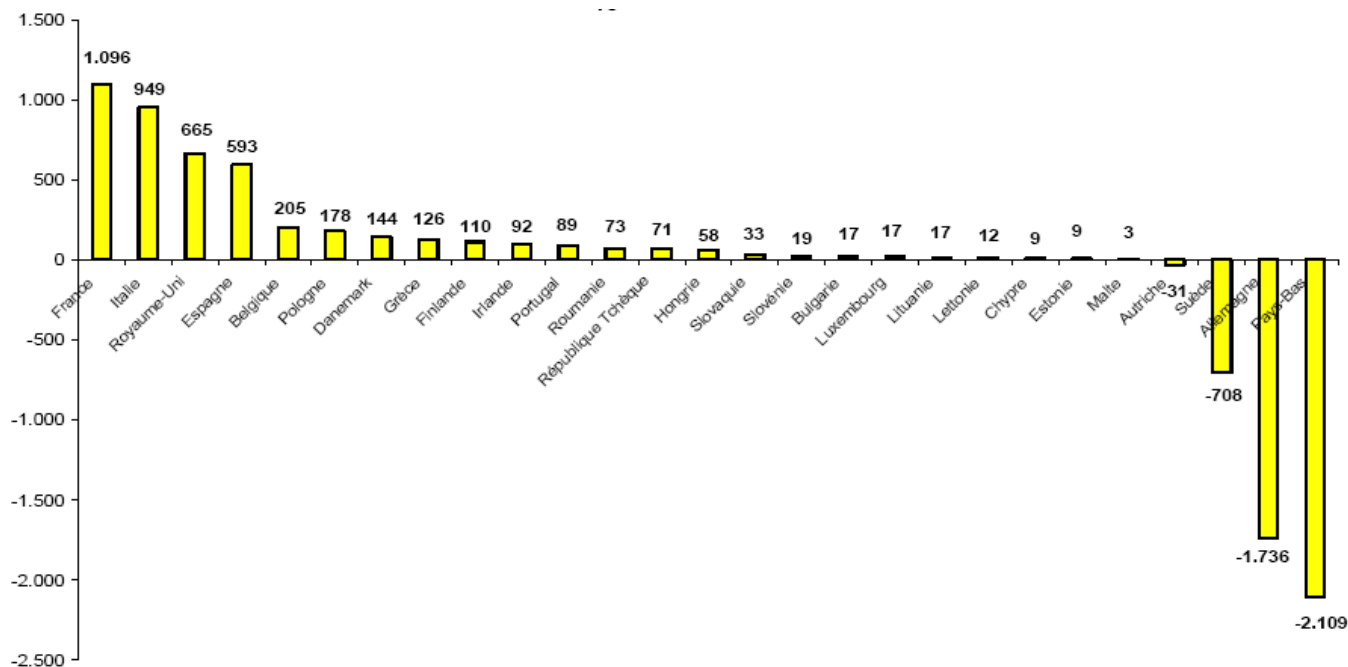
---

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



### Ajustements payés par les Etats membres au titre de l'effet rétroactif de la DRP entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009

(en millions d'euros)



Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2011

Le coût global de la DRP pour la France, sur la période 2007-2013, reste difficile à déterminer. En effet, le **surcoût temporaire** dont votre rapporteur spécial vient de détailler les raisons est suivi, toutes choses étant égales par ailleurs, d'une **baisse relative de notre contribution liée à l'inflexion à la baisse du montant du « chèque » britannique**.

Au total, compte tenu des retours dont notre pays bénéficiera au titre des différentes politiques communautaires, le solde net français devrait passer de - 0,21 % à - 0,37 % du RNB en moyenne sur l'ensemble de la période<sup>1</sup>. A ce stade, la **combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP confirment l'accentuation, constatée depuis 1999, de notre statut de contributeur net au budget communautaire**.

<sup>1</sup> Ce type de simulation doit être examiné avec prudence. Le montant réel de la contribution acquittée par les Etats membres dépend en effet de facteurs soumis à aléas, tels que le besoin de financement de l'Union européenne, le niveau des ressources propres traditionnelles, l'évolution de l'assiette TVA et RNB des Etats membres et des corrections qui leur sont appliquées au titre des exercices antérieurs.



## CONCLUSION

Au moment de conclure le présent rapport, il convient de rappeler que **les analyses en termes de « retour net »** constituent un instrument de travail largement utilisé.

Malheureusement, elles accréditent une **approche qui n'a rien de communautaire**. En effet, elles contribuent à encourager les attitudes relevant du « chacun pour soi ». Elles sont, au demeurant, largement erronées puisqu'elles négligent, en particulier, les actions qui rapprochent les Etats entre eux ou celles engagées dans un Etat par l'intermédiaire de moyens mis à disposition par un autre Etat. Et surtout, leur inexactitude reflète la disposition à **ignorer totalement les contributions « sans prix » attachées à la construction européenne** : tout ce qui touche, d'une part, à la **libre circulation** et à **l'ouverture des Etats les uns vers les autres**, ainsi qu'à la généralisation, d'autre part, **de valeurs** et, plus particulièrement, celles **de la démocratie, de la paix et de la liberté**.



## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Réunie le mercredi 27 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a examiné le rapport d'information de M. Denis Badré, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne en 2011.**

**Au terme de ses débats, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification de l'article 46 du projet de loi de finances pour 2011, sous réserve de la transmission de ce texte et de la décision finale qu'elle prendra à l'issue de cette transmission. Par ailleurs, elle a donné acte au rapporteur spécial de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

**Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site du Sénat : [www.senat.fr/commission/fin/travaux.html](http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html)**