



N° 3124

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.*

PAR Mme ESTELLE GRELIER
Députée

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Sénat : **552**

Assemblée nationale : **3086**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN SYSTÈME INEFFICIENT ET OPAQUE, QUE LA DÉCISION « RESSOURCES PROPRES » DU 26 MAI 2014 S'EST CONTENTÉE DE PROROGER.....	6
A. LE SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EST À BOUT DE SOUFFLE	6
1. Le financement du budget de l'Union européenne	6
2. Absence d'autonomie, opacité, iniquité : un système à bout de souffle	9
B. LA DÉCISION DU CONSEIL DU 12 FÉVRIER 2014 NE MODIFIE QU'À LA MARGE LE SYSTÈME ACTUEL : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ.....	10
1. Une réforme dont le Conseil a volontairement limité les ambitions	10
2. Un système qui n'est modifié qu'à la marge par la décision du 12 février 2014 ...	12
C. LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE DÉCISION POUR LA FRANCE	14
II. L'EXAMEN À MI-PARCOURS DU CADRE FINANCIER PLURI-ANNUEL DOIT FOURNIR L'OCCASION D'UNE VÉRITABLE RÉFORME DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	17
A. UNE RÉFORME QUI NE PEUT ÊTRE PERPETUELLEMENT AJOURNÉE.....	17
B. LE GROUPE À HAUT NIVEAU SUR LES RESSOURCES PROPRES : DES CONCLUSIONS PRUDENTES	18
C. LA POSITION FRANÇAISE : L'EUROPE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS	20
CONCLUSION.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
ANNEXES	33

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	33
ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	35

INTRODUCTION

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de la décision du Conseil de l'Union européenne relative au système des ressources propres de l'Union européenne adoptée à Bruxelles, à l'unanimité, le 26 mai 2014.

La décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne (dite « décision ressources propres ») a été examinée en parallèle des négociations du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020.

Cette décision ne modifie pas en substance la structure actuelle du financement du budget de l'Union européenne, qui a pourtant montré ses limites, comme votre rapporteure l'a maintes fois souligné dans ses avis budgétaires portant sur le prélèvement sur recettes au bénéfice du budget de l'Union européenne. En effet, la quasi-intégralité du budget demeure financée par la ressource « revenu brut national » versée par chaque État membre. Or ce mode de financement induit la confrontation entre les pays contributeurs nets et bénéficiaires nets –particulièrement forte dans un contexte budgétaire contraint et encourage les États à penser en termes de « juste retour », ce qui interroge clairement l'idéal européen, fondés sur les valeurs de solidarités.

Par ailleurs les compensations et divers rabais accordés à la plupart des contributeurs nets au budget européen au fil de la construction européenne – à l'exception notable de la France et de l'Italie – ont été maintenues. C'est donc, jusqu'en 2020, un mode de financement que votre rapporteure juge obsolète, opaque et inefficace qui prévaudra, bien qu'il n'ait pas fait la preuve de sa capacité à porter un projet européen à la hauteur des réalités posées.

Il convient donc, dès maintenant, de conduire une réflexion approfondie sur la nature des recettes du budget européen. L'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel de l'Union, qui doit avoir lieu en 2016, peut en fournir l'occasion. Il sera nourri par les travaux du groupe à haut niveau présidé par M. Mario Monti, qui doit publier prochainement ses propositions, avant la conférence interinstitutionnelle à laquelle seront conviés les Parlements nationaux.

Votre rapporteure estime que ce débat ne doit pas se résumer à ses seuls enjeux techniques. Ainsi, il ne s'agit pas simplement de savoir si la TVA ou la taxe sur les transactions financières doivent ou non être privilégiées comme futures ressources propres de l'Union. Il convient aussi d'aborder le volet relatif aux dépenses du budget et d'approfondir les questions propres à la zone euro, en examinant ces questions essentielles à la lumière des politiques économiques et budgétaires des pays membres. Il s'agit enfin de se demander quelles sont les priorités politiques de l'Union européenne dans les années à venir et quels sont les moyens que les États membres veulent consacrer à les soutenir et l'ambition qu'ils souhaitent donner au projet européen.

I. UN SYSTÈME INEFFICIENT ET OPAQUE, QUE LA DÉCISION « RESSOURCES PROPRES » DU 26 MAI 2014 S'EST CONTENTÉE DE PROROGER

A. LE SYSTÈME ACTUEL DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE EST À BOUT DE SOUFFLE

1. Le financement du budget de l'Union européenne

Comme le rappelle l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le budget [de l'Union] est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* ». L'idée d'un tel système est de faire bénéficier les instances communautaires des recettes qui leur sont affectées une fois pour toutes et qui leur reviennent de droit, sans que les autorités nationales puissent s'y opposer ou modifier les montants concernés. Le budget européen a été pensé ainsi afin que, contrairement aux organisations internationales classiques, l'Union n'ait pas à redouter le chantage « financier » que pourrait exercer un de ses membres afin de contrôler ou d'infléchir, dans une certaine mesure, les politiques menées par la Communauté.

Aux termes de l'article 311 du TFUE, le système des ressources propres est défini dans une Décision relative au système des ressources propres (DRP), adoptée à l'unanimité par le Conseil, après consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Remarque incidente, **votre rapporteur regrette qu'en matière de ressources, le Parlement européen n'ait qu'un pouvoir consultatif.**

La DRP est prolongée par deux règlements de mise en œuvre depuis le Traité de Lisbonne (un seul auparavant) : un règlement de mise à disposition des ressources propres (soumis à la procédure d'avis du Parlement européen) et un règlement portant mesures d'exécution du système de ressources propres, adopté selon une procédure législative spéciale, après approbation du Parlement européen. L'ensemble de ces textes est appelé le « paquet ressources propres ».

La DRP est négociée et adoptée de manière parallèle au cadre financier pluriannuel. En revanche, son entrée en vigueur est plus tardive, généralement deux ans après son adoption, le temps que tous les États membres procèdent à son approbation. Pendant cette période, les dispositions de l'ancienne DRP qui ne sont pas limitées dans le temps restent applicables. Lors de son entrée en vigueur, la DRP produit des effets rétroactifs à la date de début du cadre pluriannuel en cours.

La décision ressources propres (DRP) actuellement en vigueur⁽¹⁾ a été adoptée le 7 juin 2007 par le Conseil. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2009 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. Elle fait suite à cinq précédentes décisions

(1) *Décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (2007/436/CE, Euratom).*

(1970, 1985, 1988, 1994 et 2000). Le système actuel de financement de l'Union européenne repose sur quatre types de ressources :

– **les ressources propres traditionnelles (RPT)**, introduites en 1970, sont actuellement composées des droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'Union et des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Jusqu'en 2007, elles comprenaient également les prélèvements agricoles, qui ne sont aujourd'hui plus distingués des droits de douane.

Les RPT sont perçues auprès des opérateurs économiques par les États membres pour le compte de l'Union européenne. Les États membres retiennent un pourcentage des montants perçus au titre des frais de perception. Égal à 10 % avant 2001, ce pourcentage a été relevé à 25 % par la DRP de 2000.

Le montant des RPT a très fortement diminué depuis leur création en 1970 (notamment du fait de la baisse tendancielle des tarifs douaniers). Par ailleurs, le caractère volatil de la ressource se répercute directement sur le niveau des contributions nationales. Les cotisations sucre seront supprimées en 2018;

– **la ressource dite TVA**, calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3 %) à une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres ;

– **la ressource RNB**, versée par les États membres, au *prorata* de leur RNB dans le RNB total de l'Union, pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget. Il s'agit de la principale composante de la contribution française ;

– **les recettes diverses.**

Les trois premiers types de ressources constituent les ressources propres et représentent 99 % du budget. En vertu de la décision relative au système des ressources propres (DRP) pour 2007-2013, elles ne peuvent excéder 1,24 % du revenu national brut (RNB) total de l'UE. Il faut noter que les budgets actuels ne vont pas jusqu'à mobiliser le plafond prévu par cette décision. Pour la période 2014-2020, elles sont limitées à 1,23 % du RNB européen. Les ressources diverses s'élèvent à environ 1 % du budget.

Créée en 1988, la ressource RNB est la ressource d'équilibre du budget. Le budget de l'UE étant fondé sur le principe d'équilibre entre dépenses et recettes, le taux uniforme RNB est fixé de manière à financer par cette ressource la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres et des recettes diverses.

Le montant de la ressource RNB est obtenu par l'application d'un taux fixé au cours de la procédure budgétaire à une assiette constituée du RNB de chaque État membre. Comme dans le cas de la TVA, un taux uniforme est appliqué au RNB de chacun des États membres. Toutefois, la décision ressources

propres de 2007 a instauré des réductions forfaitaires des versements RNB annuels pour certains pays. Ce mécanisme de correction sera poursuivi au cours de la prochaine période

Au fil du temps, la répartition entre les quatre ressources propres s'est trouvée profondément modifiée, avec une prépondérance pour la ressource RNB. En effet, en 1988, date d'entrée en vigueur du premier cadre financier pluriannuel, la ressource RNB représentait moins de 11 % du financement communautaire, à comparer aux 28 % provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et aux 57 % provenant de la ressource TVA. Or au terme du cadre budgétaire pluriannuel 2007-2013, la ressource RNB représentait près de 74 % du financement communautaire, à comparer aux 13 % provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et aux 12 % de la ressource TVA.

Parallèlement, des **mécanismes de compensation ont été accordés**, par dérogation au régime de droit commun des ressources propres, à certains États membres dont la contribution a été considérée comme excessive au regard de leur prospérité relative. C'est le cas principalement du Royaume-Uni, mais aussi des Pays-Bas, de la Suède, de l'Allemagne, de l'Autriche et, bientôt, du Danemark.

La compensation britannique, dénommée communément "le chèque britannique" trouve son origine dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau (juin 1984) qui posent le principe suivant : « tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction ». Ce même Conseil européen l'applique directement au Royaume-Uni, lequel se voit rembourser, chaque année, les deux tiers de l'écart entre sa contribution due en vertu du système des ressources propres de l'Union européenne et le montant des dépenses européennes en sa faveur, les deux tiers donc de son solde net.

La charge financière que représente la correction britannique est répartie entre les États membres au *pro rata* de leur part dans le RNB de l'UE. Le Royaume-Uni est exclu du financement de sa propre correction. Certains États membres bénéficient toutefois d'une réduction de leur participation, compte tenu des déséquilibres qu'ils supportent. Ainsi, dès la mise en place de la correction britannique, l'Allemagne s'est vue accorder une réduction d'un tiers de sa contribution à celle-ci. La France est le premier contributeur au financement de ce chèque, l'Italie étant le deuxième.

En 1984, l'essentiel du solde net négatif avait pour origine la politique agricole commune, qui représentait 70 % des dépenses opérationnelles réparties. Le Royaume-Uni bénéficiait peu de cette politique et en contestait fortement la philosophie. En 2014, les dépenses agricoles de marché et les aides directes ne représentent plus que 33,4 % des dépenses réparties (dans l'UE à 28).

Lors de la négociation des perspectives financières pour 2000-2006 (« Agenda 2000 »), le Royaume-Uni s'était opposé avec succès à toute remise en

cause de la correction dont il bénéficiait. Compte tenu des pressions exercées par les quatre États membres supportant également d'importants déséquilibres budgétaires (Allemagne, Pays-Bas, Suède et, dans une moindre mesure, Autriche), la France et les autres États membres ont accepté au Conseil européen de Berlin (mars 1999) de réduire à un quart du montant normalement dû la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Ce « rabais sur le rabais » est lui-même financé par les autres États membres au *pro rata* de leur part dans le RNB de l'Union. Ces dispositions témoignent, à elles seules, de l'absurdité des bases du financement des politiques communautaires.

2. Absence d'autonomie, opacité, iniquité : un système à bout de souffle

Comme votre rapporteure a eu l'occasion de le souligner à maintes reprises dans ses avis budgétaires ces dernières années, le **système actuel est non transparent, injuste, hors contrôle parlementaire, très complexe et totalement incompréhensible pour les citoyens européens**, qui, au final, en supportent les conséquences. Hors contrôle parlementaire, car si le traité de Lisbonne a renforcé le pouvoir du Parlement européen en matière budgétaire, il ne l'a fait que pour le volet « dépenses ». Ainsi, l'une des autorités budgétaires marche sur une seule jambe.

Une des principales faiblesses du budget européen est son manque d'autonomie. La part prépondérante des revenus nationaux dans le budget européen donne lieu chaque année, au moment de la discussion du budget, à d'âpres marchandages sur la participation de chacun et ne permet pas de se concentrer sur les véritables priorités de l'Union, et elles ne sont que trop nombreuses – lutte contre le chômage, en particulier des jeunes, mise en place d'une véritable politique économique européenne pour répondre à la crise de l'euro, réponse aux conflits qui ensanglantent le voisinage immédiat de l'Union. Le deuxième défaut du système actuel est son iniquité : les plus riches de l'Union sont bien les bénéficiaires des rabais et autres compensations qui se sont multipliées au fil des années.

Par ailleurs, votre rapporteure constate qu'un financement basé sur des contributions nationales est de **nature à exacerber les discussions sur les contributions nettes**. Il mène à des politiques sous-tendues par la logique de « retour national » davantage que celle de valeur ajoutée européenne, de pertinence des politiques menées et de solidarité européenne. La discussion budgétaire offre chaque année le même spectacle affligeant : l'esprit de solidarité qui est au cœur du projet européen cède à la logique intergouvernementale, qui pêche par son manque de vision globale.

Les négociations sur le budget de l'Union en font chaque année la démonstration : l'opposition frontale entre Commission et Parlement européen d'un côté, et Conseil de l'autre, mais aussi entre États contributeurs ou bénéficiaires nets est la caisse de résonance des difficultés actuelles de l'Union européenne à se donner les moyens de ses ambitions. En effet, la tendance à la

hausse du prélèvement budgétaire, à l'heure où les pays sont soumis à une forte discipline budgétaire, pose avec acuité la question de savoir si le budget de l'Union européenne est un outil efficace au service des priorités politiques qui sont les nôtres.

L'examen de la situation française est à ce titre éclairant. La participation française au budget européen est un des postes de dépense les plus dynamiques au sein du budget national. La progression de la contribution française est régulière depuis plus d'une décennie (+ 75% entre 2000 et 2013). Par ailleurs, son poids dans la norme de dépense a singulièrement augmenté : alors que les dépenses totales de l'État ont diminué de – 2,7 milliards d'euros en valeur depuis 2012, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a augmenté de + 2,2 milliards d'euros sur la même période.

Dans la mesure où le prélèvement sur recette au titre de la participation au budget de l'Union est inclus dans la norme de dépense nationale, toute hausse de son montant diminue d'autant les crédits consacrés à d'autres politiques. Il en résulte une position, par construction schizophrénique, de la France qui, d'un côté, défend une politique ambitieuse au plan européen, et, de l'autre, s'inscrit aux côtés des autres pays contributeurs nets pour limiter les dépenses du budget européen.

A ce titre, **vo**tre rapporteure rappelle sa position constante de **demande d'exclusion des contributions nationales au budget de l'Union** – en l'espère les soldes nets – du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale dans sa résolution européenne du 8 juin 2015 relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics.

Mais si un consensus s'est dégagé pour critiquer le système actuel, **aucun accord ne se dessine, à ce stade, sur un modèle alternatif**. La réforme fait l'objet de discordes récurrentes entre le Parlement européen et le Conseil, mais aussi entre États membres, sans que des perspectives concrètes se dégagent véritablement. La dernière décision du Conseil relative aux ressources propres en fait la preuve.

B. LA DÉCISION DU CONSEIL DU 12 FÉVRIER 2014 NE MODIFIE QU'À LA MARGE LE SYSTÈME ACTUEL : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

1. Une réforme dont le Conseil a volontairement limité les ambitions

La Commission européenne a publié en deux temps ses propositions en matière de financement du budget de l'Union. Le 29 juin 2011, en même temps que ses propositions pour le volet relatif aux dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020, elle présentait une proposition de décision relative au

système des ressources propres de l'Union européenne et deux propositions de règlements : l'un portant sur les mesures d'exécution du système des ressources propres et l'autre portant sur les modalités et la procédure de mise à disposition des ressources propres. Le 9 novembre 2011, elle rectifiait ces deux textes pour les préciser.

Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *en raison du manque de volonté d'un grand nombre d'États membres de réformer profondément le système des ressources propres, le Conseil européen n'a pas repris à son compte, dans ses conclusions du 8 février 2013, l'idée de créer une nouvelle ressource propre, qui figurait dans les propositions de la Commission* ». Toutefois, dans ses conclusions, le Conseil européen :

- a demandé (point 114) « instamment » au Conseil de « poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA » ;

- a indiqué (point 115) que la taxe sur les transactions financières (TTF) « pourrait servir de base à une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE » (ce qui n'aurait aucune incidence sur les États membres non participants ni sur le calcul de la correction en faveur du Royaume-Uni) ;

- a souligné (point 116) que la méthode consistant à appliquer un taux uniforme pour déterminer les contributions des États membres à la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB) existante demeurera inchangée ;

- a rappelé (point 117) que sur la base de l'article 311, quatrième alinéa, du TFUE, un règlement du Conseil fixant les mesures d'exécution serait adopté.

A la suite de ces conclusions, le Conseil a orienté son travail législatif non plus sur la refonte du système des ressources propres mais sur la modification du système actuel de ressources propres, ce que votre rapporteure regrette.

Le paquet législatif a été transmis au Parlement européen en février 2014 afin qu'il puisse rendre son avis sur la décision relative au système des ressources propres de l'Union, conformément à l'article 311 (3) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽¹⁾ ainsi que son approbation sur les règlements d'exécution, conformément à l'article 311 (4) du TFUE⁽²⁾.

Le 26 mai 2014, le Conseil a statué sur cette décision relative au système des ressources propres de l'Union dans le cadre d'une procédure législative

(1) Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du PE, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union.

(2) Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen.

spéciale, conformément à l'article 311 TFUE, après que le Parlement européen a rendu son avis le 16 avril 2014.

La décision relative au système des ressources propres de l'Union a été publiée le 7 juin 2014 au Journal officiel de l'Union européenne et a été transmise aux États membres pour approbation, conformément à l'article 311 du TFUE qui prévoit que « *cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

2. Un système qui n'est modifié qu'à la marge par la décision du 12 février 2014

La décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne (dite « décision ressources propres ») a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014 sur le fondement de l'article 311, troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 106 *bis* du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique. Cette décision a été signée par le Président du Conseil le 26 mai 2014 à Bruxelles. Elle a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 7 juin 2014.

La décision ressources propres vise à mettre en œuvre le volet relatif aux recettes du budget de l'Union lui-même régi par le règlement (UE) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013, fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et a vocation à se substituer à la décision du Conseil du 7 juin 2007 actuellement en vigueur (autorisée par la loi n° 2008-570 du 19 juin 2008).

Elle prévoit que :

– le **plafond des ressources propres passe à 1,23 % du RNB de l'Union pour les crédits de paiement** (contre 1,24 % actuellement) et à **1,29 % du RNB de l'Union pour les crédits d'engagement** (contre 1,31 % actuellement). Et bien que cette décision n'entre en vigueur qu'à l'issue de son approbation par l'ensemble des États membres, elle sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2014, avec un effet qui sera donc rétroactif. ;

– le pourcentage des ressources propres traditionnelles retenu par les États membres pour couvrir les **frais de perception est abaissé à 20 %** (contre 25 % actuellement) ;

– la proposition de réforme de la **TVA** n'ayant pas été soutenue au sein du Conseil, les dispositions de la décision en vigueur relative aux ressources propres **restent en l'état** ;

– une disposition permettant de fixer les mesures d'exécution est introduite.

Pour les compensations, c'est une réforme à la marge (voir tableau récapitulatif *infra*) :

– le rabais britannique est maintenu. Ses modalités de calcul, arrêtées lors du Conseil européen de juin 2013 n’ont pas été modifiées. La France, ainsi que l’Italie et l’Espagne ont toutefois obtenu une compensation à ce titre, dans le cadre des dotations attribuées au titre du Fonds social européen (100 millions pour la France, 30 pour l’Italie et 20 pour l’Espagne) ;

– le Danemark bénéficiera d’un nouveau rabais forfaitaire sur sa contribution RNB (à hauteur de 130 millions d’euros par an) ;

– les rabais forfaitaires sur la contribution RNB accordés à la Suède et aux Pays-Bas sont augmentés (ils s’élèveront à 695 millions d’euros et 185 millions d’euros par an – cf. tableau présenté ci-dessous) ;

– l’Autriche a obtenu un nouveau rabais temporaire dégressif pour sa ressource RNB (30 millions d’euros en 2014, 20 millions d’euros en 2015 et 10 millions d’euros en 2016) en raison de son retour au taux d’appel normal pour la ressource TVA – cf. tableau présenté ci-dessous ;

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

Modification des compensations par la nouvelle décision ressources propres

	DRP 2007-2013	DRP 2014-2020
Correction britannique et "rabais sur le rabais"	Inchangé	Inchangé
Rabais forfaitaires sur le RNB (en M€ 2004 pour la DRP 2007 et en M€ 2011 pour la DRP 2014)	2 États membres bénéficient d'un rabais forfaitaire : Pays-Bas : 605 M€ Suède : 150 M€	Les Pays Bas et la Suède gardent leur rabais : Pays-Bas : 695 M€ Suède : 185 M€ 2 autres États membres obtiennent un rabais : Autriche : 30 M€ en 2014, 20 M€ en 2015, 10 M€ en 2016 Danemark : 130 M€
Taux d'appel réduits de TVA	0,225 % pour l'Autriche 0,15 % pour l'Allemagne 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède	0,15% au lieu de 0,30% pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède
Taux de retenue des RPT	25%	20%

Dans un rapport du 7 avril 2014⁽¹⁾, les **parlementaires européens** ont **critiqué le traitement du problème par le Conseil dans son projet de décision sur le système des ressources propres**. Ils regrettent que les États membres ne prennent pas en compte la proposition législative de la Commission de juin 2011, qui visait à introduire des réformes plus audacieuses. Les députés estiment en outre que l’introduction par le Conseil de « *rabais opaques* » et de nouvelles exemptions met en péril la viabilité du budget de l’Union, position à laquelle votre rapporteure souscrit pleinement.

(1) Rapport de Jean-Luc Dehaene et Anne E. Jensensur sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l’Union européenne, Commission des budgets du Parlement européen (05602/2014 – C7-0036/2014 – 2011/0183(CNS)).

Comme elle le soulignait dans son avis budgétaire sur le prélèvement sur recettes pour 2014, votre rapporteure juge que **l'amorce de réforme du système des rabais décidée par le Conseil européen de février 2013, qui affecte positivement la contribution de la France, est un premier pas positif, mais non suffisant**. Il convient de persévérer dans la réflexion sur la réforme des ressources propres, notamment en progressant sur l'instauration de nouvelles ressources qui viendraient diminuer le poids des contributions nationales dans les recettes communautaires.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE DÉCISION POUR LA FRANCE

La nouvelle décision ressources propres n'emporte que **peu de conséquences sur les contributions des États membres au budget de l'Union** dans la mesure où ces dernières résultent surtout de la croissance du budget lui-même. **Cependant, la France devra contribuer davantage au financement des différents rabais**, alors qu'elle sera, avec l'Italie, un des seuls contributeurs nets à ne pas bénéficier d'un rabais spécifique.

Le coût de la correction britannique pour la France augmente fortement : de **803 millions d'euros** en moyenne sur la période 1995-2001, il passe à **1 506 millions** sur la période 2002-2008. Sur la période 2008-2016, le coût pour la France de la correction britannique est de **1 286 millions d'euros** en moyenne par an. En outre, la forte variabilité du chèque britannique d'un exercice à l'autre, encore renforcée par l'application de corrections sur les exercices antérieurs, peut porter préjudice à la prévisibilité du PSR-UE.

La contribution de la France au budget de l'Union européenne devrait s'élever à environ 153,3 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2014-2020 soit 21,9 milliards d'euros en moyenne par an. Elle supporte donc une augmentation d'environ 25,9 milliards d'euros par rapport à la précédente programmation pluriannuelle portant sur 2007-2013, soit + 3,7 milliards d'euros en moyenne par an. Dans un contexte où budget de l'UE baisse?

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

Quelle que soit la date d'entrée en vigueur de la décision – prévue au 1^{er} janvier 2016 –, **elle s'applique aux États membres à compter du 1^{er} janvier 2014**.

Ainsi, selon l'étude d'impact, l'impact prévisionnel de cette application immédiate explique la forte augmentation de la contribution française anticipée en 2016. En effet, en 2014 comme en 2015, la France n'est pas tenue de verser sa part des mécanismes de corrections prévus à l'égard de l'Allemagne, de la Suède, de l'Autriche, des Pays-Bas et du Danemark. La contribution française au

financement de la correction britannique devant, en revanche, être versée, car non limitée dans le temps.

En 2016 la France devrait donc s'acquitter, de façon rétroactive, des corrections et rabais forfaitaires accordés à certains États membres au titre des années 2014 à 2016, participant à l'absence totale de lisibilité du financement de l'Union pour nos concitoyens – il est difficile d'expliquer que la France participe au financement des rabais des pays les plus riches de l'Union, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne.

En loi de finances initiale pour 2015, la contribution de la France au budget de l'Union européenne pour 2015 s'élève à 20 742 millions d'euros. La loi de programmation des finances publiques 2014-2017 prend en compte le « ressaut », attendu en 2016, dû à l'entrée en vigueur avec effet rétroactif de la décision ressources propres. La contribution de la France au budget de l'Union européenne y est estimée à 22 801 millions d'euros pour 2016 et 21 481 millions d'euros pour 2017.

II. L'EXAMEN À MI-PARCOURS DU CADRE FINANCIER PLURI-ANNUEL DOIT FOURNIR L'OCCASION D'UNE VÉRITABLE RÉFORME DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. UNE RÉFORME QUI NE PEUT ÊTRE PERPETUELLEMENT AJOURNÉE

La Commission européenne a d'ores et déjà proposé en 2011 de supprimer la ressource propre actuelle fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'instaurer deux ressources propres véritables, l'une fondée sur la TVA et l'autre sur la taxe sur les transactions financières (TTF), ce qui permettrait de limiter à 40 % au maximum la part des ressources propres de l'Union financée par les contributions RNB des États membres.

La Commission proposait en outre de remplacer tous les rabais et les mécanismes de correction par un système de montants forfaitaires appliqué lors de la période 2014-2020. Pas assez ambitieux néanmoins.

Enfin, la Commission préconisait de réduire les frais de perception à 10 %, taux plus réaliste que les 25 % retenus lors de la période couverte par le cadre financier pluri-annuel 2007-2013.

Toutefois, le Conseil n'a pas accordé à ces propositions l'attention qu'elles méritaient. Aucune avancée n'a été réalisée en ce qui concerne les deux nouvelles ressources propres proposées: la proposition de réforme de la TVA a été rejetée au motif que les travaux devaient se poursuivre; l'introduction de la TTF au titre d'une coopération renforcée n'a pas encore été adoptée et aucun engagement n'a été pris pour que cette taxe puisse servir de base à une nouvelle ressource propre du budget de l'Union. Toujours évoquée, jamais réalisée et déjà dix fois dépensée...

Comme on l'a vu, lors de sa réunion des 7 et 8 février 2013, le Conseil européen est convenu que les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général de simplicité, de transparence et d'équité et de solidarité entre les États membres. Par ailleurs, le Conseil européen a demandé au Conseil de poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue d'une nouvelle ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il a en outre invité les États membres participant à la coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières (TTF) à examiner si celle-ci pourrait servir de base à une nouvelle ressource propre pour le budget de l'UE.

Lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel, le **Parlement européen, qui plaide depuis 2006 en faveur d'une réforme du budget de l'Union, et qui jugeait insuffisamment ambitieux les plafonds retenus, a notamment obtenu comme contrepartie à son approbation une clause de revoyure en 2016. Le budget de l'Union doit ainsi faire l'objet d'un**

réexamen, tant dans son volet « dépenses », conformément à la clause de réexamen du CFP, que dans son volet « recettes », dans le cadre des travaux menés par le groupe à haut niveau relatif au système des ressources propres présidé par M. Mario Monti ainsi que de la conférence interinstitutionnelle qui sera consacrée à ce sujet et à laquelle participeront les parlements nationaux.

Il faut saisir cette occasion pour, enfin, réévaluer au plus près les besoins au regard de nos objectifs politiques, en examinant les domaines dans lesquels la valeur ajoutée d'une mutualisation des moyens et d'une plus grande solidarité entre les États membres est la plus forte, notamment en matière de soutien à la croissance et à l'emploi, mais aussi améliorer le pilotage des crédits, répondre enfin sérieusement au problème des recettes de l'Union, sans oublier, à plus long terme, la question institutionnelle et les limites de la règle de l'unanimité, portant notamment sur les décisions relatives aux ressources propres, mais aussi la question des limites des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

B. LE GROUPE À HAUT NIVEAU SUR LES RESSOURCES PROPRES : DES CONCLUSIONS PRUDENTES

Votre rapporteure suit avec la plus grande attention les travaux du groupe à haut niveau (GHN), dont la mise en place était l'une des conditions posées par le Parlement européen pour donner son agrément sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Le groupe a été constitué le 25 février 2014 sous la présidence de Mario Monti, ancien Commissaire européen et ancien Président du Conseil italien. Il est chargé de procéder à un réexamen général du système des ressources propres (après 2020 cependant) en vue de rendre ce dernier plus simple, plus transparent et plus responsable.

Il a tenu sa réunion inaugurale le 3 avril 2014, sous la Présidence de Mario Monti. Le groupe s'est à nouveau réuni à trois reprises en 2014 et a publié son **premier rapport d'étape le 17 décembre 2014**, qui dresse un état des lieux des défauts actuels du système de ressources propres et des principes qui doivent présider à sa réforme.

Ses propositions devraient être examinées dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel de 2016. Plus précisément, son rapport final, sera examiné au cours d'une **conférence interinstitutionnelle impliquant les Parlements nationaux qui se tiendra en 2016.**

Se fondant sur les résultats de ces travaux, la Commission évaluera s'il convient d'entreprendre de nouvelles initiatives en vue de réformer le système de financement du budget de l'UE.

Rapport du groupe à haut niveau sur les ressources propres de l'Union européenne présidé par Mario Monti

Le rapport commence par identifier les faiblesses du système actuel de ressources propres et conclue que :

- il est trop complexe et insuffisamment transparent (cf. ressource TVA, trop complexe à calculer et sans lien direct avec l'assiette fiscale et système des rabais nationaux) ;

- le qualificatif « propre » de ces ressources est contestable car la majeure partie de ces ressources provient des contributions nationales ;

- le débat entre les paiements différés, justifiés par les difficultés financières de certains États membres, et le respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance, est exacerbé ;

- la complexité du processus décisionnel, qui repose sur la règle de l'unanimité, freine toute tentative d'amélioration du système.

Le rapport liste ensuite les **principes qui doivent guider les travaux du groupe : les principes de simplicité, de transparence, d'équité et justice, d'efficacité et de contrôle démocratique** doivent permettre d'évaluer le système des ressources propres et dégager les lacunes justifiant une éventuelle réforme. Les difficultés à appréhender ces principes expliquent les échecs des propositions de réformes, et les attentes différentes des États quant à ces dernières.

À côté de ces principes généraux, le budget de l'Union doit aussi prendre en compte les considérations plus spécifiques que sont la **subsidiarité et la souveraineté fiscale des États membres, et la volonté de limiter les confrontations politiques entre les États membres lors des négociations budgétaires.**

Les questions à approfondir portent sur le contexte économique et politique des récentes négociations : qui est pour ou contre les réformes ? Y-a-t-il une alternative crédible et durable pour réformer les ressources propres ? Dans quelle mesure le contexte politique et l'euro-scepticisme jouent-ils un rôle dans les négociations ? Merci de problématiser ce paragraphe.

Selon le rapport, **les questions à creuser concernent également les aspects légaux, institutionnels et procéduraux** : des réformes sont-elles envisageables dans le cadre actuel des Traités ? Le processus de décision doit-il être modifié afin de parvenir à un accord ? Quelles sont les possibilités de coopération offertes par les Traités ? Existe-t-il une vision commune sur ce que devraient être les critères essentiels sur lesquels fonder la réforme ? Idem. Je n'aime pas les formulations sous forme de questions. Merci !

Le groupe conclut son rapport en mettant l'accent sur la difficulté à réformer l'actuel système de ressources propres, en insistant sur la nécessité du maintien de la discipline budgétaire et du contrôle de l'Union européenne. Le nouveau système de ressources propres devra prévoir et compenser une réduction des contributions des États membres.

L'exigence d'un système de financement plus simple, transparent et efficace et qui assure une équité parmi les États membres nécessite la définition d'une série de critères. Une question demeure : des améliorations du système actuel peuvent-elles être trouvées seulement par la réforme des méthodes de financement des politiques européennes ou bien en réformant les politiques européennes elles-mêmes ?

M. Mario Monti a lui-même déclaré que les positions au sein du groupe à haut niveau n'étaient pas homogènes et qu'il serait difficile d'éluder ces intérêts divergents. **L'ancien Président du Conseil a indiqué que des aménagements, plutôt qu'une réforme en profondeur du système, paraissent plus probables.**

La règle de l'unanimité qui s'applique aux décisions ressources propres du Conseil, et suppose donc de trouver un accord à 28, rend peu probable l'éventualité d'une réforme ambitieuse. Le problème n'est pas nouveau, il explique d'ailleurs l'échec des tentatives de réformes antérieures.

C. LA POSITION FRANÇAISE : L'EUROPE DOIT SE DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS

Votre rapporteure estime que le développement d'une source alternative de financement liée à des politiques-clés de l'Union européenne, dans le cadre d'une réforme plus large, pourrait atténuer la problématique des contributions nettes. Une telle évolution forcerait les États membres à davantage s'intéresser à l'impact de cette ressource sur les objectifs politiques de l'Union et à son incidence économique. Elle pourrait en outre accroître l'intérêt des citoyens européens pour le budget européen. Enfin, le développement de nouvelles ressources pourrait faciliter l'élimination des mécanismes de correction existants basés sur les contributions nettes.

Il convient de souligner que, si le groupe à haut niveau n'a encore fait aucune suggestion, M. Mario Monti a indiqué, lors de son audition, qu'à titre personnel, il était « favorable à l'idée que le produit de l'impôt sur les sociétés joue un rôle dans un système futur de ressources propres ».

Lors de la présentation du rapport d'étape devant le Conseil de l'Union, plusieurs États membres ont par ailleurs suggéré au groupe à haut niveau d'aborder également le volet relatif aux dépenses du budget et d'approfondir les questions propres à la zone euro.

Fin juin 2014, la France a transmis un non-papier informel à l'attention du groupe à haut niveau, où elle suggère de considérer aussi bien la création de nouvelles ressources propres que la simplification des ressources existantes et en appelle à la suppression des mécanismes de correction. Elle insiste également sur la nécessité de tenir compte des politiques économiques et budgétaires des États membres.

CONCLUSION

La décision adoptée par le Conseil de l'Union européenne est soumise à l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Elle entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications au Secrétaire général du Conseil concernant l'accomplissement des procédures requises par les règles constitutionnelles nationales pour l'adoption de la présente décision. Quelle que soit la date d'entrée en vigueur, la décision est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014.

Votre rapporteure est favorable à l'adoption du présent projet de loi, car il ne s'agit évidemment pas de remettre en question l'idée même d'un budget européen, mais tient à souligner sa déception à l'égard de cette tentative de réforme. Elle fait le vœu que la prochaine décision, qui s'appliquera à l'après 2020, sera plus ambitieuse et capable de doter l'Union européenne de l'outil budgétaire dont elle a besoin.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 13 octobre à dix-sept heures.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Je vous remercie chère Collègue pour vos deux rapports très précis et à la fois très techniques et très politiques. Je partage absolument vos constatations malheureusement : un budget qui manque d'ambition et un système de ressources propres qui devrait être profondément réformé avec cet empilement de corrections qui rend les choses illisibles et surtout qui prête le flanc à beaucoup de critiques.

M. Jean Glavany. Je félicite chaleureusement notre rapporteure qui a montré, une fois encore, qu'elle connaît ses dossiers, les maîtrise parfaitement et les expose avec beaucoup de clarté. Je voudrais vous interroger à propos des migrants. Peut-on retrouver la trace dans le budget et les comptes de l'Union européenne de cet effondrement, nous dit-on, des crédits de l'Union à destination des camps de réfugiés syriens ou irakiens en Turquie, au Liban et en Jordanie, qui expliquerait pour une grande part la détérioration des conditions de vie dans ces camps et l'exode massif vers l'Europe ?

M. Thierry Mariani. J'adresse mes félicitations pour les conditions dans lesquelles vous avez réalisé ce rapport. Ma question est un peu liée à la précédente. J'ai été interpellé par un article des Echos, et ce n'est pas n'importe quel journal. D'après cet article, cette semaine, le FMI et la Banque mondiale, Berlin et Bruxelles ont évoqué lors d'échanges informels l'augmentation des ressources du budget européen grâce à un impôt spécial, qui pourrait prendre la forme d'une surtaxe sur les carburants ou sur la TVA, citant le *Süddeutsche Zeitung*. Ce système serait inspiré de ce qui a été visiblement fait en Allemagne de l'ouest pour financer la réunification. Est-ce que ce système de taxe spéciale pour faire face à la crise migratoire est une idée sérieuse, car je crois qu'il n'y a pas de meilleur moyen de faire détester l'Europe ?

Deuxièmement, où en sont effectivement les crédits dans le budget pour financer ce qui s'annonce comme un mouvement durable, puisqu'on évoque désormais pour 2015 le chiffre de 1,5 million de personnes ? Enfin je rejoins un peu la question posée sur le financement des camps, même si il ne doit pas être assuré seulement par nous. Je réfute l'idée que parce que l'Europe a baissé ses financements aux camps, elle est responsable de la situation des camps, car il y a d'autres pays voisins qui peuvent assurer un financement.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. C'est exact. Certains voisins ne le font pas suffisamment. C'est une question que nous devons approfondir : quels

sont les financements des pays du Golfe qui vont aux camps de réfugiés dans les pays du sud de la Méditerranée ? Je crois qu'il y en a peu voire pas pour les camps gérés par le Haut-Commissariat aux réfugiés, qui sont les principaux, mais qu'il y a des financements qui vont à d'autres centres d'accueil. C'est ce que j'ai compris de mes échanges avec le HCR.

M. Thierry Mariani. Lorsque j'ai posé la question au HCR dans le cadre de mes fonctions de président de la commission en charge des migrations au Conseil de l'Europe, c'est ce qui m'a été répondu.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Ce serait quand même navrant qu'il n'y ait pas une coordination, sous l'égide des Nations-Unies, de l'aide apportée aux différents camps de réfugiés, avec un risque d'avoir des systèmes d'accueil à deux vitesses : des camps de réfugiés bien dotés avec peu de réfugiés et des camps du HCR peu dotés car les crédits ont été beaucoup diminués, qui compteraient énormément de réfugiés. On s'éloigne un peu de notre sujet, même si les crédits européens figurant dans le budget sont évidemment importants.

M. Jacques Myard. La rapporteure a démontré avec clarté l'épuisement du système et – il faut voir les choses en face – sa mort certaine. Initialement, les Etats décidaient un certain nombre d'actions et les finançaient. A force d'avoir voulu monter en puissance avec un projet européen et un budget européen, on a abouti à un système complètement illisible avec en plus de nombreuses corrections, confortées par la décision du 26 mai 2014, et qu'il faut remettre à plat.

La question fondamentale qui se pose est de savoir s'il faut un budget européen. Je le dis. Vous avez une déperdition des moyens pour faire remonter de l'argent à Bruxelles pour des fonds structurels qui le font redescendre à Varsovie, Thessalonique ou ailleurs, c'est proprement aberrant alors qu'on pourrait financer des actions directement au moyen par exemple de protocoles financiers. Cela irait beaucoup plus vite, cela coûterait beaucoup moins cher avec l'hypertrophie administrative à Bruxelles et cela serait beaucoup plus efficace sur le terrain.

Sur le fonds européen pour l'investissement, c'est la même chose. C'est de l'argent versé par les Etats au budget européen pour financer des projets dans les Etats. Pourquoi faire remonter à Bruxelles cet argent, le faire médiatiser par une série de fonctionnaire pour le faire redescendre. C'est complètement aberrant. Le principe de subsidiarité doit s'appliquer et il faut financer directement.

Une petite anecdote et un jugement sur l'union bancaire. L'union bancaire, c'est un Titanic, c'est une catastrophe annoncée car il suffira qu'il y ait une petite banque en Allemagne ou ailleurs qui, par l'effet de la titrisation, mette en péril une grande banque, même la Deutsche Bank puisqu'elle est malade, pour que tout le système saute, alors qu'il faudrait au contraire compartimenter. Je vais vous donner un exemple : dans l'affaire des attentats des tours jumelles de New York, Axa, compagnie d'assurance française, a payé 800 millions de dollars aux assurances américaines parce qu'il y a un système de réassurance, une sorte de

mondialisation des risques qui fait qu'on ne maîtrise plus rien et qu'il y a des effets en chaîne. L'union bancaire c'est la même chose. Pour en avoir discuté pendant longtemps avec un certain nombre de gens de la banque de France, ils disent que c'est exactement le contraire qu'il faudrait faire, c'est à dire compartimenter pour contenir les risques. Ce n'est pas avec un fonds de résolution de 60 milliards que vous ferez face à l'éventualité d'un château de carte qui s'écroulera par des effets en chaîne. C'est extrêmement dangereux.

J'aimerais également savoir ce que nos compatriotes paient pour le machin européen et je pèse mes mots car cela devient complètement aberrant. On est en train de monter en puissance contre l'idée même d'Europe alors qu'elle est nécessaire mais sous la forme de coopération et pas d'un machin. Je voudrais à ce propos connaître la distribution de subventions à tout un tas d'organismes qui ont pour mission de chanter l'Europe et c'est un saupoudrage scandaleux à un certain nombre de groupes politiques et je ne peux pas l'accepter. C'est un vrai problème.

Quant au service diplomatique, si vous relisez le protocole n° 14 au Traité, que constatez-vous : on dit qu'on fait un service diplomatique mais qu'on continue la diplomatie nationale et qu'il ne peut pas tangenter. C'est clair, c'est un doublon, c'est manifeste et c'est aussi d'ailleurs une machine à anglicisation car on n'y parle qu'anglais. Vous voulez faire des économies ? Supprimez ce service, cela ne sert à rien. Il faut que chaque pays qui assure la présidence de l'Union européenne parle au nom de l'Union européenne c'est à dire des Etats.

Je crois qu'on est aujourd'hui au bout d'un système. Si on continue comme ça, on va désespérer nos compatriotes de l'idée même d'Europe. Je vous remercie.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Je vous ai laissé développer vos arguments, mais je vous répondrai après la rapporteure. Je suis en désaccord avec vous sur tous les points, comme d'habitude. Mais cela n'empêche pas la bonne humeur entre nous.

Mme Nicole Ameline. Je voudrais féliciter la rapporteure et lui dire que je soutiens naturellement son analyse et ses conclusions. Je crois que le problème est moins financier que politique. Sans abonder dans le sens de Jacques Myard, il me semble que nous avons à nous poser la question d'une manière plus systémique. La crise des migrants est un révélateur : la réactivité et la capacité d'adaptation de l'Europe est en deçà de ce que nous pourrions attendre. Nous avons voté à la quasi-unanimité une résolution sur la politique de voisinage. J'aimerais savoir s'il y a des inflexions sur ce plan. Ne pas soutenir fortement les pays situés dans notre environnement immédiat en essayant de les stabiliser et en investissant dans la paix, quand elle possible, est très difficile à expliquer à nos concitoyens.

Ce que vous avez dit sur la réflexion institutionnelle me paraît très utile. A travers cette remise à plat, nous pouvons réorienter le fonctionnement politique. Pour avoir été en charge de la présentation de ce prélèvement devant l'Assemblée pendant plusieurs années, je ne crois pas que ce soit une question de principe ou

de montant. C'est une question qui s'intègre dans une réflexion plus large sur l'utilité et la crédibilité.

M. Gwenegau Bui. Nous vivons des moments budgétaires difficiles, car nous recherchons des crédits pour mener des politiques publiques en France. Je comprends que si notre contribution nette est importante, son évolution l'est également. Dans un contexte de concurrence sociale et fiscale entre Etats membres aujourd'hui, et demain dans le cadre du Brexit, 2016 sera un moment crucial pour l'Union européenne. Nous devons peut-être mettre nous aussi un pied dans la porte, non pour demander un rabais à notre tour, car la logique de l'Union européenne n'est pas de verser un euro pour en recevoir un, car cela ne correspond pas à la volonté de développer un projet commun pour l'Union européenne, mais nous ne pouvons pas laisser tout faire. Nous ne pouvons pas laisser des chèques partir et accepter ensuite que les normes de leurs bénéficiaires s'appliquent aux autres. Je suis donc très intéressé par la proposition de la rapporteure sur l'extraction du déficit.

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Le projet de budget pour 2016 doit prévoir 300 millions d'euros supplémentaire en crédits d'engagements pour l'aide humanitaire à destination des réfugiés, ce qui pourrait signifier que les crédits n'étaient pas suffisants. Mais je n'ai pas eu connaissance dans le cadre de mes travaux de la répartition des subventions. Comme je n'aime pas décevoir Jean Glavany, je lui communiquerai plus tard les chiffres précis qu'il attend.

Monsieur Mariani, le *Süddeutsche Zeitung* en fait beaucoup sur le sujet de la taxe spéciale que vous évoquiez, mais en réalité chacun verse au débat son propre projet de taxe dans le cadre du groupe à haut niveau présidé par Mario Monti. Il s'agirait d'une nouvelle ressource propre pour l'Union européenne, ce qui implique une décision à l'unanimité. Cette offensive allemande n'est qu'une forme de lobbying à l'intérieur d'un système en cours d'évolution. Je crois qu'il n'y a pas lieu de chercher plus loin.

Je partage au moins avec Jacques Myard l'idée qu'une remise à plat du système est nécessaire, même si nous ne sommes probablement pas d'accord sur l'idéal européen et le projet qui le sous-tend. Comme le disait Nicole Ameline, la remise à plat s'impose parce que le projet européen ne peut plus continuer à être financé de cette manière. Avec la question des contributeurs et des bénéficiaires nets, l'idéal européen est nié et la solidarité dévoyée. C'est le révélateur d'un système qui ne va pas très bien et d'un projet en panne. Sur le constat, je crois que nous pouvons être assez d'accord. Au-delà, faut-il un budget européen ? Je le pense. Vaudrait-il mieux un protocole financier pour convenir d'une forme de solidarité entre Etats qui s'organiserait mécaniquement, naturellement ou divinement ? Je n'y crois pas. Je laisserai la Présidente répondre sur la question de l'union bancaire. Les crédits de la rubrique « citoyenneté », que vous visiez sans doute au titre de la promotion de l'Union européenne, sont en augmentation.

Vous avez posé une question sur le service diplomatique européen, qui est venu se superposer aux services diplomatiques nationaux. L'ambition de Catherine Ashton était « d'aspirer », progressivement, les services diplomatiques nationaux, mais cela n'a pas fonctionné de cette manière. On peut critiquer l'ossature du projet, mais sur le fond, il s'agissait de doter l'Union des moyens d'une politique étrangère commune que nous appelons de nos vœux. Pour répondre à la question sur le solde net, il ne peut être encore connu pour 2016, mais pourrait tendre vers 8 milliards d'euros. Enfin, pour répondre à M. Bui, oui nous pourrions tenter d'extraire le solde net du calcul du déficit nominal, car il est en dégradation constante.

Un autre sujet est celui du financement des rabais. Notre position a été constante à l'égard des rabais, nous sommes contre ces dispositifs qui rajoutent à l'opacité générale du financement de l'Union. Mais nous avons une faiblesse sur le rabais des Britanniques, c'est qu'ils sont contributeurs nets. Ils avaient réussi à négocier ce rabais car, à l'époque, une grande partie des dépenses étaient des dépenses agricoles qui ne leur revenaient pas prioritairement. Ils possèdent un vrai pouvoir de chantage car, en vérité, un *Brexit* nous coûterait plus cher qu'un arrêt du financement du rabais britannique.

Je terminerai sur les questions institutionnelles, qui sont majeures et bloquantes. La règle de l'unanimité ne fonctionne plus. La méthode intergouvernementale de juste retour est toujours privilégiée sur la méthode communautaire mais envoie de mauvais signaux aux citoyens européens. Le budget témoigne de la faiblesse du projet européen en termes de crédibilité et d'ambition. Le système est aujourd'hui atrophié et il faut le changer. A cet égard, la décision sur les ressources propres est assez décevante.

M. Thierry Mariani. Il y-a-t-il, dans ce budget européen, une ligne budgétaire dédiée à l'Ukraine ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Oui, les autorités européennes ont décidé au printemps 2014 d'accorder une assistance macro-financière, sous la forme d'un prêt d'1 milliard d'euros, à l'Ukraine et de mettre en place un « contrat d'appui à la consolidation de l'État » reposant sur un programme financier de 355 millions d'euros, avec un rythme d'exécution rapide : 250 millions en 2014 et 105 millions en 2015. Ce soutien financier a été conditionné à des progrès dans la lutte contre la corruption, la modernisation de l'administration publique, la réforme constitutionnelle et l'évolution de la législation électorale. Il a ensuite été décidé, en 2015, d'attribuer à l'Ukraine une nouvelle assistance macro-financière d'1,8 milliard d'euros, sous la forme d'un prêt à moyen terme décaissable en quatre tranches de mi-2015 à début 2016.

M. François Rochebloine. A combien s'élève le solde net des Anglais ?

Mme Estelle Grelier, rapporteure. Pour 2014, les Anglais sont les troisièmes contributeurs nets, à hauteur de 6,9 milliards d'euros. Les premiers

sont les Allemands (16,9 milliards d'euros), suivis des Français (7,9 milliards d'euros). Les principaux pays bénéficiaires sont la Pologne, la Hongrie, la Grèce et la Belgique.

Mme la Présidente, Elisabeth Guigou. J'ai quelques commentaires. D'abord, je partage entièrement l'analyse, claire et argumentée, de Mme Grelier sur la nécessité d'une remise à plat du système. Année après année, le budget en dépenses n'a pas évolué, en pourcentage du revenu national brut cumulé de l'Union, et ce, alors même que nous étions 12 et qu'aujourd'hui, nous sommes 28. Or, nous avons besoin d'un budget européen pour financer les efforts de solidarité.

Je suis, par ailleurs, en profond désaccord avec M. Myard, sur l'idée qu'il faudrait renationaliser le budget européen à travers des protocoles financiers. Vous, qui vous faites souvent le chantre du réalisme en politique étrangère, pardonnez-moi, mais il s'agit là d'une chimère, une vue de l'esprit, car si l'on s'en remet aux États membres pour les dépenses de solidarité, fondement même du projet européen, on n'aboutira à rien. La question est de savoir quel budget, avec quelles contributions et quels financements ? On en arrive à la conclusion que le système des ressources propres est à bout de souffle.

Concernant les rabais, leur empilement rend le système absolument illisible. Un accord avait été obtenu à ce sujet lors du Conseil européen de Fontainebleau en 1984 : les dépenses agricoles représentaient alors 75 % du budget européen, contre 38 % aujourd'hui. Ces dépenses étaient hypertrophiées. Le Royaume-Uni ne percevait rien puisque son agriculture était résiduelle – et c'est encore le cas. A la suite des réformes de la politique agricole commune (PAC), la part des dépenses agricoles a diminué et les contributions des différents États, dont la France, se sont profondément modifiées. Nous devons donc remettre ce système à plat et exiger une réforme d'ampleur.

Monsieur Myard, s'agissant de l'Union bancaire, je suis en désaccord profond avec vous. Ces affirmations péremptoires selon lesquelles l'Union bancaire aggraverait les choses sont fausses. L'Union bancaire est un système de surveillance unique de l'ensemble des banques de l'Union européenne. S'il avait été en place lors de la crise, les petites banques espagnoles n'auraient pas contaminé le reste de l'Union européenne. J'ajoute que cette Union bancaire est un système de résolution des risques octroyant une procédure unique de traitement des difficultés rencontrées par les banques. Cette procédure fait d'abord payer la banque et le système bancaire, plutôt que d'avoir recours aux contributions des contribuables, comme ce fut le cas en Irlande. Cela vise donc à déconnecter les crises bancaires des budgets nationaux. Ce système de résolution interne au système bancaire – nommé *bail-in* en anglais – est un filet de sécurité très important. Le recours au fonds de résolution unique n'entre en jeu que si le premier mécanisme ne suffit pas.

Quant à la Banque de France, elle a fortement soutenu l'Union bancaire, et je peux vous apporter les textes des soutiens qu'elle a apportés à ce système.

Concernant le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), rappelons que l'on doit à Catherine Ashton l'accord entre la Serbie et le Kosovo, alors que personne dans les diplomaties nationales ne s'en était occupé. Par ailleurs, dans le cadre des accords de Minsk, le SEAE a eu le mérite d'associer aux discussions ceux qui ne participaient pas directement au « Format Normandie ». Sans son intervention, nous aurions eu des difficultés à poursuivre le dialogue dans ce format. Ce service n'est peut-être pas idéal, je le reconnais, et il est très certainement perfectible.

M. Jacques Myard. Concernant la solidarité européenne, il convient de poser le problème, car c'est la grande absente : nous sommes en concurrence sur le plan commercial et tous les coups sont permis. S'agissant du SEAE, selon moi il ne sert pas à grand-chose. Nous pourrions avoir un médiateur européen qui assiste aux réunions diplomatiques et les rapporte par la suite. En revanche, je me pose des questions sur la nécessité des fonctionnaires européens présents dans chaque pays, lesquels sont par ailleurs fortement rémunérés par rapport aux diplomates nationaux.

Concernant l'Union bancaire, je suis en profond désaccord avec vous. Il est inexact de dire que c'est un système de surveillance. Cela ne l'est seulement pour les grandes banques, ce n'est pas pour le cas pour les petites banques ! De nombreuses petites banques allemandes échappent par exemple à la surveillance de ce système.

Par ailleurs, nous ne connaissons pas l'étendue réelle des engagements des banques. Dans le cas de Lehman Brothers, la banque avait fait faillite du fait de l'engagement d'une petite filiale qui ne représentait que 0,25% de son chiffre d'affaires. Or nous ne savons pas ce qu'il se produira si nous aidons les petites banques européennes, notamment en Espagne ou en Grèce. C'est pour cette raison qu'il eut fallu compartimenter les risques au sein de l'Union bancaire afin d'éviter qu'un choc systémique ne gagne l'ensemble de l'Union européenne. Je maintiens ma position : c'est un mauvais système.

Mme la présidente, Elisabeth Guigou. Monsieur Myard, ce que vous dites est faux. Le système de surveillance est en effet différent pour les grandes et les petites banques, mais il concerne bien l'ensemble des institutions bancaires. Le système est direct pour les grandes banques et la possibilité est donnée à la Banque centrale européenne (BCE) de se saisir de toute question dès lors qu'il y a une difficulté sur les petites banques.

S'agissant de Lehman Brothers, la situation n'est pas comparable. La Réserve fédérale des Etats-Unis avait délibérément choisi de ne pas sauver cette banque, pensant que cela n'était pas important. Il y avait aussi une sous-estimation dramatique de la titrisation : cette cavalcade de création d'actifs financiers déconnectés de l'économie réelle. En parallèle, les Etats-Unis étaient confrontés à des crédits hypothécaires artificiellement gonflés. La faillite de Lehman Brothers résulte donc de l'aveuglement de la Réserve fédérale américaine ainsi que de

l'ensemble du système financier international. Aujourd'hui, nous avons eu le réflexe d'augmenter les fonds propres des institutions bancaires et de limiter – imparfaitement sans doute – les effets de la titrisation.

Concernant le SEAE, nos ambassadeurs se félicitent de manière croissante de la présence des représentants de l'Union européenne à l'étranger et soulignent leur utilité pour faciliter, entre autres, la mise en place d'une coordination entre les différents ambassadeurs européens, en particulier sur la politique de voisinage de l'Union Européenne.

M. François Loncle. Tous les intervenants, à droite comme à gauche, ont sévèrement critiqué la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne. Aujourd'hui, il nous est demandé d'approuver le rapport, j'aimerais donc être rassuré sur notre capacité à mettre fin aux pratiques que vous dénoncez, à juste titre.

Mme Estelle Grellier, rapporteure. Nous souhaitons, à travers ce rapport, défendre la poursuite du financement du budget de l'Union Européenne. Nous estimons que c'est un rendez-vous manqué s'agissant des mécanismes de correction et de rabais. Il ne s'agit pas, par un vote négatif, de remettre en cause le financement même du budget de l'Union européenne jusqu'en 2020, tout en ne restant pas naïfs quant au contenu de la dernière décision ressources propres et à ce qu'il aurait pu être si les choses avaient été perçues de façon plus ambitieuse.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* le projet de loi (n°3086).

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Néant

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, et dont le texte est annexé à la présente loi.