

N° 275

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

TOME IX

PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN

PAR M. MAURICE LEROY
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DANS UN CONTEXTE DE BREXIT DOIT ÊTRE L'OCCASION D'UNE RÉFORME AMBITIEUSE DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE	7
A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT ILLISIBLE QUI ENFERME LES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS UNE LOGIQUE DE JUSTE RETOUR	7
1. Un budget qui repose essentiellement sur des contributions des États membres « corrigées » par un système de rabais opaque et inéquitable.....	7
2. Un défaut de transparence de la Commission sur les ressources diverses et recettes affectées	8
B. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE DANS LE BUDGET NATIONAL : UNE APPROCHE QUI NE PREND PAS EN COMPTE LA VALEUR AJOUTÉE DE L'UNION EUROPÉENNE	9
1. Un prélèvement sur recettes dynamique perçu comme un poids pour le budget de l'État	9
2. Une approche qui ignore la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne.....	11
C. LE BREXIT : DEFI ET OPPORTUNITÉ POUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	12
1. Le Brexit : défi majeur pour les finances de l'Union européenne	13
2. Une opportunité historique de supprimer l'ensemble des rabais	13
3. La nécessité de définir de nouvelles ressources propres.....	14
II. LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DOIT AUSSI ÊTRE L'OCCASION D'UNE REMISE À PLAT DES DEPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE	17
A. LES LIMITES DU CADRE BUDGÉTAIRE ACTUEL EN TERMES D'ADAPTATION À DES BESOINS IMPRÉVUS ET DE TRANSPARENCE .	17
1. Un cadre financier pluriannuel qui offre trop peu de marges de manœuvre pour faire face aux besoins imprévus	17

2. La réponse aux défis qui n'avaient pas été anticipés a poussé la flexibilité dans ses limites et pesé sur certains programmes.....	18
3. Un recours accru aux instruments hors budget qui échappent au contrôle démocratique et portent atteinte à l'unité du budget.....	20
B. LA NÉGOCIATION DU BUDGET 2018 ILLUSTRE LA DIFFICULTÉ À CONCILIER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL AVEC LES NOUVEAUX BESOINS DE FINANCEMENT.....	22
1. Le projet de budget 2018 de la Commission recherche un équilibre entre la mise en œuvre des programmes en cours et la réponse aux nouveaux défis économiques et géopolitiques	22
2. La négociation du budget est marquée par la traditionnelle opposition entre le Conseil et le Parlement.....	24
C. LES QUESTIONS À POSER EN VUE DE LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL.....	25
1. Il importe de réfléchir à l'équilibre entre stabilité et flexibilité des financements	25
2. Vers une plus grande conditionnalité des financements européens ?.....	26
3. Le respect des exigences d'unité du budget et de contrôle démocratique doit conduire à limiter le nombre de budgets satellites et les débudgétisations.....	27
4. Simplification, cohérence et logique de performance.....	27
5. Enfin, une réflexion ambitieuse sur le niveau et la valeur ajoutée des dépenses de l'Union européenne s'avère nécessaire	29
CONCLUSION.....	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
ANNEXE : VUE D'ENSEMBLE DU PROJET DE BUDGET POUR 2018.....	47

INTRODUCTION

La Commission des affaires étrangères s'est saisie pour avis de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018, évaluant le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au profit du budget de l'Union européenne à 20,2 milliards d'euros.

Le budget 2018 sera le cinquième de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2014-2020 et s'inscrit de ce fait globalement dans la continuité des années précédentes. Le Royaume-Uni restant membre à part entière de l'Union en 2018, sa sortie de l'Union européenne n'aura pas d'incidence directe sur le budget 2018.

Dans le même temps, les préparatifs pour le prochain cadre financier pluriannuel sont sur le point de commencer. Au printemps 2018, la Commission européenne devrait présenter une proposition de nouveau cadre, qui devra tenir compte des lacunes du précédent et répondre au défi que constitue le départ du troisième contributeur. Parallèlement, le départ du Royaume-Uni offre une opportunité unique de procéder à une réforme des ressources.

Le rapporteur estime par conséquent que la préparation du prochain cadre financier pluriannuel dans le contexte du Brexit doit être l'occasion d'une réforme ambitieuse des ressources de l'Union européenne (I) mais aussi d'une remise à plat de ses dépenses et modalités d'intervention financière (II).

Il ne s'agit pas d'un débat technique. Les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel interviennent dans un contexte unique marqué par un scepticisme sans précédent à l'égard de l'Union et, pour la première fois, la perspective qu'un de ses membres quitte le navire. Rendre les dépenses et le mode de financement de l'Union européenne plus efficaces, plus lisibles, plus responsables sur le plan démocratique est une composante essentielle du rétablissement de la confiance dans l'Union européenne et de la légitimité de son action.

Sous réserve de ces remarques, votre rapporteur se prononce en faveur de l'adoption de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

I. LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DANS UN CONTEXTE DE BREXIT DOIT ÊTRE L'OCCASION D'UNE RÉFORME AMBITIEUSE DES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT ILLISIBLE QUI ENFERME LES DÉPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS UNE LOGIQUE DE JUSTE RETOUR

1. Un budget qui repose essentiellement sur des contributions des États membres « corrigées » par un système de rabais opaque et inéquitable

Les traités ne confèrent pas à l'Union le pouvoir de percevoir des taxes mais la dotent de « ressources propres » tout en respectant les prérogatives fiscales des États. Toutes ces « ressources » ne sont interprétées comme « appartenant » à l'Union européenne.

Le montant des **ressources propres traditionnelles** (droits de douane ⁽¹⁾), seules ressources véritablement européennes, ne cesse de s'éroder du fait de la multiplication des accords de libre-échange adoptés par l'UE. Elles ne représentent plus que 15 % du total des recettes de l'Union.

L'essentiel du budget est donc aujourd'hui financé par des ressources versées par les États membres en fonction de leurs recettes de TVA (à hauteur de 12 %) et surtout en fonction de leur revenu national brut (à hauteur d'environ 70 %), la ressource dite « RNB » étant la ressource d'équilibre du budget.

Ce mode de financement place les États membres au cœur du processus budgétaire européen et le budget de l'Union européen sous la pression des budgets nationaux. Il s'ensuit que de très nombreuses « corrections » ou « rabais », arrachés discrètement par les États contributeurs nets, sont venus rendre le système totalement inéquitable et illisible.

Le Royaume-Uni, en particulier, a ainsi obtenu d'être remboursé à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il reçoit en retour du budget. Le coût du « rabais britannique » est réparti entre les États membres proportionnellement à leur contribution calculée en fonction du RNB, la France étant le premier contributeur au financement de ce chèque à hauteur d'un quart environ.

Néanmoins, depuis 2002, le coût de la correction britannique est limité à 25 % de sa valeur normale pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, qui estimaient que leurs contributions relatives au budget de l'UE étaient excessives. Ce « rabais sur le rabais » est lui-même financé par les autres États

(1) Les cotisations sucre seront totalement supprimées en 2018 en raison de la fin des quotas sucriers.

membres au prorata de leur part dans le RNB de l'Union et accroît mécaniquement la part de la France dans le financement de la correction britannique.

Par la suite, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et l'Autriche ont également obtenu des réductions forfaitaires de leurs versements annuels de ressource RNB.

En outre, alors que le taux d'appel de droit commun de la ressource TVA est fixé à 0,30 %, certains États membres - Allemagne, Pays-Bas et Suède - ont obtenu un taux d'appel réduit de 0,15 %.

Par ailleurs, la décision ressources propres 2000-2006 a relevé le taux de ressources propres traditionnelles retenues par les États membres au titre des frais de perception de 10 % à 25 %. Or un taux élevé bénéficie aux grands États importateurs, tels que la Belgique ou les Pays-Bas, et s'apparente ainsi à un « rabais déguisé » en faveur ces États.

L'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède ainsi que, dans une moindre mesure, l'Autriche et le Danemark, sont confrontés à des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni, les conduisant à bénéficier également de corrections mais de moindre ampleur. La France présente un solde net négatif, même si moins dégradé, en pourcentage du RNB, que les six États mentionnés-cidessus, mais ne bénéficie pour sa part d'aucun rabais, comme la Finlande et l'Italie.

On peut noter que si la France s'oppose traditionnellement à « tous les chèques, toutes les ristournes, tous les rabais », elle a discrètement transmis en décembre 2012 à la Commission européenne un non-papier demandant un rabais sur sa contribution au financement des rabais...

2. Un défaut de transparence de la Commission sur les ressources diverses et recettes affectées

Le reste (environ 1 %) du budget provient de taxes versées par le personnel de l'Union sur ses rémunérations, de contributions de pays tiers à certains programmes européens, d'amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres lois, ainsi que du solde de l'exercice précédent.

Le montant de ces ressources, hors solde des exercices antérieurs, est fixé par la Commission seule dès son projet de budget. Si l'Union encaisse des ressources imprévues, en particulier des amendes, c'est au profit des contributeurs dont la charge sera réduite à due concurrence. Le produit des amendes est inscrit au budget de l'exercice au plus tard dans l'année qui suit l'épuisement de toutes les voies de recours. **Le rapporteur relève que régulièrement, le Conseil**

demande à la Commission une information plus transparente sur les amendes devenues définitives en cours d'exercice ou susceptibles de l'être.

Par ailleurs, le règlement financier permet d'affecter certaines recettes à des dépenses spécifiques. Ces recettes comprennent, entre autres, les contributions financières de tiers (par exemple les États de l'Association européenne de libre-échange – AELE), les restitutions des indus, ou encore les remboursements à des instruments financiers. La perception de telles recettes permet l'ouverture de crédits en dehors du vote du budget ou de budgets rectificatifs, de reports ou de virements de crédits. **Or, les dépenses financées par ces recettes ne sont pas recensées dans les tableaux d'exécution transmis par la Commission et échappent très largement au contrôle de l'autorité budgétaire.** La France plaide fortement pour davantage de transparence de la part de la Commission européenne sur ces recettes, afin de garantir un meilleur contrôle démocratique et une gestion budgétaire plus rigoureuse.

**B. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE DANS LE BUDGET NATIONAL :
UNE APPROCHE QUI NE PREND PAS EN COMPTE LA VALEUR AJOUTÉE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

La contribution de la France au budget de l'Union européenne, retracée sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne, comprend les ressources propres traditionnelles ; la ressource TVA ; la ressource RNB ; la contribution à la correction britannique ; la contribution aux corrections forfaitaires accordées à certains États membres ; et les autres versements, dont les corrections sur exercices antérieurs des assiettes TVA et RNB.

Depuis 2010, les ressources propres traditionnelles ne sont plus intégrées dans le périmètre du prélèvement sur recettes. Conformément à leur statut de véritables ressources propres européennes, elles ne constituent pas des recettes de l'État mais sont des ressources collectées par l'État pour le compte de l'Union européenne.

Le débat annuel sur le prélèvement européen souligne d'emblée le caractère insatisfaisant du financement de l'Union européenne. En effet, c'est le Parlement européen qui se prononce sur les dépenses mais ce sont les parlements nationaux qui se prononcent sur les contributions nationales dans un cadre où elles sont essentiellement perçues comme un coût pour les budgets nationaux.

1. Un prélèvement sur recettes dynamique perçu comme un poids pour le budget de l'État

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait s'élever, en 2018, à 20,21 milliards d'euros, contre 19 milliards dans le projet de

loi de finances pour 2017. Les ressources propres dites traditionnelles sont quant à elles évaluées à 2,187 milliards dans le projet de budget pour 2018.

L'augmentation significative par rapport à la loi de finances pour 2017 du prélèvement sur recettes s'explique notamment par la montée en charge, très tardive, de la politique de cohésion.

Les documents budgétaires insistent sur son poids croissant dans le budget de la France, et partant dans son déficit. La participation française au budget européen est présentée comme **l'un des postes de dépense les plus dynamiques au sein du budget national**. En 2017, le prélèvement sur recettes représente plus de 6 % du total des dépenses de l'État hors charges de la dette et pensions. L'annexe budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne » souligne le fait que le montant de la contribution française au profit de l'Union européenne (en incluant les ressources propres traditionnelles) a été multiplié par cinq en valeur entre 1982 et 2018, passant de 4,1 milliards d'euros en 1982 à 20,2 milliards d'euros en 2018, à périmètre constant.

Le prélèvement étant inscrit dans la norme de dépense, **son augmentation est en outre perçue comme réduisant d'autant les crédits consacrés à d'autres politiques nationales**. Alors que les dépenses totales de l'État ont diminué de 2,7 milliards d'euros en valeur depuis 2012, le prélèvement sur recettes a augmenté de 2,2 milliards d'euros.

Il faut en outre reconnaître qu'il s'agit d'une **dépense particulièrement difficile à gérer en exécution** puisque la prévision inscrite dans le projet de loi de finances est fondée sur des hypothèses qui peuvent varier dans des proportions importantes en cours d'année (prévisions de recettes et de dépenses du budget de l'Union européenne pour l'année à venir, alors que la négociation du budget est en cours, hypothèse de solde européen de l'année en cours reporté sur l'année suivante)⁽¹⁾.

Il convient néanmoins de souligner que les retours au profit de la France en provenance du budget européen ne sont pas retracés dans les comptes des administrations publiques⁽²⁾. **Le montant de ces retours et leur impact sur le déficit public n'est donc pas évalué alors qu'il ne doit pas être négligé**. En effet, l'existence de retours en provenance du budget européen sur certaines politiques permet de diminuer d'autant les montants consacrés à ces mêmes

(1) Pour ce qui est des dépenses, l'estimation est fondée sur une hypothèse relative au besoin de financement de l'UE qui s'appuie sur la proposition de budget de la commission. Pour ce qui est des recettes, les montants de ressources assises sur la TVA et le revenu national brut, ainsi que la correction britannique pour 2017 payée en 2018 reposent sur des données prévisionnelles de la commission européenne, issues du comité consultatif des ressources propres réuni à Bruxelles en mai 2017. La prévision est effectuée sur la base des hypothèses établies par la Commission quant aux assiettes des ressources TVA et RNB de l'ensemble des États membres pour 2018 et d'hypothèses de recouvrement des ressources propres traditionnelles.

(2) Les cofinancements constituent en revanche une dépense des administrations publiques qui dégrade encore le solde public.

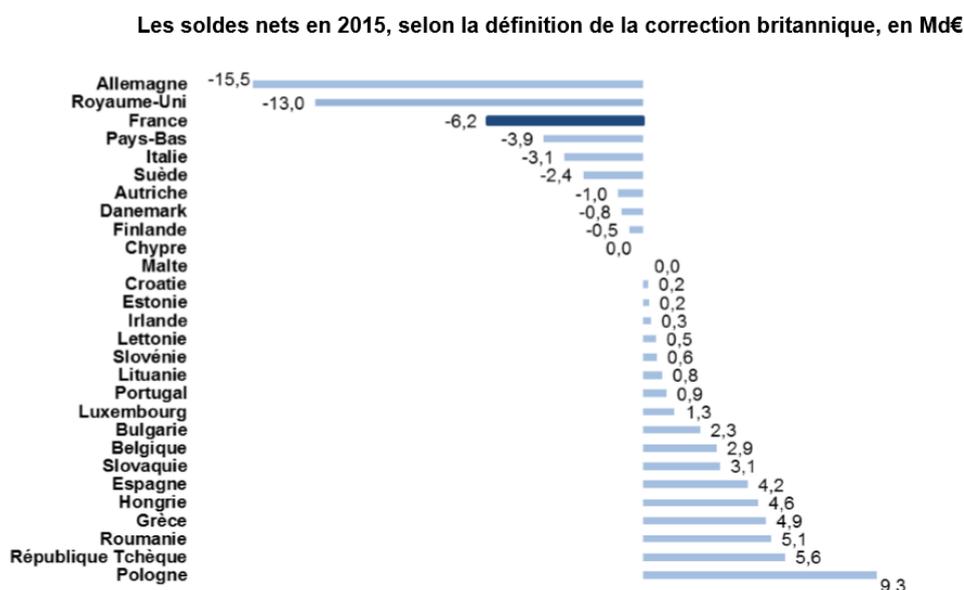
politiques dans le budget de l'État. En outre, les retours européens, notamment dans les domaines considérés comme déterminants pour la croissance structurelle, peuvent avoir un effet positif sur l'activité économique, et, à long terme, participer à la réduction du déficit public.

2. Une approche qui ignore la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne

Un système de financement basé principalement sur les contributions des États membres favorise la logique du « juste retour » dans laquelle les États cherchent à reprendre d'une main ce qu'ils donnent de l'autre.

Il renforce une perception fautive selon laquelle la valeur du budget de l'UE pour un État membre peut être mesurée par le solde net des contributions qu'il verse au budget de l'Union et des dépenses effectuées sur son territoire. L'annexe budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », qui accorde une place centrale aux retours français au titre des différentes politiques de l'Union, est à cet égard particulièrement emblématique.

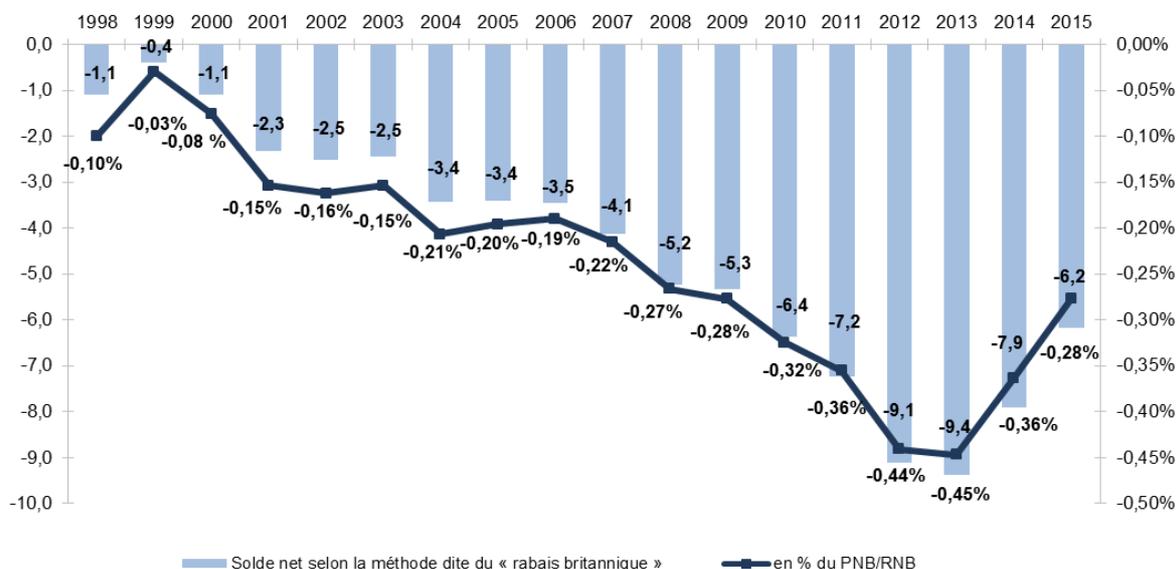
Selon la méthode dite « de la correction britannique » (dont il est important de noter qu'elle ne tient pas compte du montant des ressources propres traditionnelles considérées comme de véritables recettes de l'Union), le solde net de la France est de - 6,172 milliards d'euros (-0,28 % du RNB), ce qui fait d'elle le troisième contributeur net.



Source : Commission européenne, rapport financier 2015 du 19 juillet 2016.

Alors que le solde net de la France s'est fortement dégradé sous l'effet des élargissements successifs mais aussi de l'encadrement des dépenses agricoles, on peut noter que la mise en place du nouveau cadre financier a permis à la France de limiter la dégradation de son solde en se maintenant au premier rang des bénéficiaires des dépenses de l'Union, notamment en matière agricole.

Solde net français de 1998 à 2015 en milliards d'euros et en pourcentage du RNB



Source : Commission européenne, rapports financiers 2000-2015 et Direction du budget.

L'approche par le solde net, utilisée par les États membres comme le principal paramètre des négociations budgétaires européennes, présente pourtant des limites importantes.

Il est en effet impossible de répartir certaines dépenses entre États membres, par exemple les dépenses effectuées au titre de la politique extérieure de l'Union européenne et les dépenses de préadhésion. Elle ne tient pas compte de gains économiques non directement chiffrables (externalités positives notamment), tels que les gains qu'entraîne l'appartenance à un marché unique ou ceux résultant, pour un État membre, de l'utilisation de fonds européens dans un autre État membre.

C'est ignorer l'essence même de ce qu'est ou devrait être un budget européen dont la valeur ajoutée découle de la mise en commun de ressources et de résultats que des dépenses nationales non coordonnées ne permettent pas d'obtenir. Ces gains économiques au sens large ne sont que trop souvent ignorés. Le rapporteur estime qu'il conviendrait de mieux les appréhender.

C. LE BREXIT : DEFI ET OPPORTUNITÉ POUR LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Brexit constitue un défi majeur pour le budget de l'Union européenne, et la négociation du règlement financier fait peser un risque considérable sur les finances de l'Union européenne. Il offre cependant aussi l'opportunité historique de réviser de manière ambitieuse le mode financement de ce budget.

1. Le Brexit : défi majeur pour les finances de l'Union européenne

Avec le Brexit, l'Union européenne perdra un partenaire important et l'un des principaux contributeurs au financement de ses politiques et programmes, le Royaume-Uni étant l'un des principaux contributeurs nets avec un déficit net comptable de l'ordre de 7 milliards d'euros sur la période 2007-2014

Dans le cadre de la négociation du retrait britannique, les 27 États membres ont exprimé leur volonté que le Royaume-Uni respecte tous les engagements qu'il a pris lorsqu'il était membre de l'Union.

Il s'agit notamment des engagements correspondant au cadre financier pluriannuel 2014-2020, du reste à liquider (RAL), c'est-à-dire la couverture par des paiements des engagements pris dans le cadre du cadre financier pluriannuel actuel et des cadres financiers pluriannuels précédents, des passifs de l'Union, y compris les retraites des fonctionnaires européens, des autres passifs éventuels et des surcoûts liés à la sortie du Royaume-Uni de l'Union (déménagement des agences sises au Royaume-Uni par exemple). Dans le cas où les Britanniques respecteraient la totalité de ces engagements, la clé de contribution au budget de l'Union pourrait être appliquée pour calculer la part qu'il revient au Royaume-Uni de prendre en charge.

Malgré plusieurs sessions de négociations, il y a eu peu d'avancées sur la question du règlement financier à la date d'achèvement du présent rapport. Dans son discours à Florence le 22 septembre 2017, la Première ministre britannique, Theresa May, a indiqué que le Royaume-Uni allait « *honorer* [des] engagements qu'[il avait] *pris durant sa période d'adhésion* » qui ne permettraient de couvrir qu'un tiers de la facture.

2. Une opportunité historique de supprimer l'ensemble des rabais

Dans le même temps, le départ du Royaume-Uni offre une opportunité historique pour réformer le système des rabais puisque le rabais accordé à ce pays deviendra caduc de même que les rabais accordés sur ce même rabais.

Dans sa contribution au groupe de haut niveau sur les ressources propres, la France, traditionnellement opposée à toute forme de rabais, a réaffirmé sa volonté de réformer l'ensemble du système de corrections, afin de se conformer au principe de recettes lisibles, transparentes et équitables.

Votre rapporteur estime qu'un financement lisible, transparent et équitable implique une suppression de l'ensemble des rabais, y compris les rabais « déguisés ».

3. La nécessité de définir de nouvelles ressources propres

Dans le cadre des travaux législatifs préparatoires au cadre financier pluriannuel 2014-2020, la Commission avait présenté, en juin 2011, un ensemble de propositions pour une réforme du système des ressources propres de l'Union⁽¹⁾ (simplification, création de deux nouvelles ressources - nouvelle ressource TVA et taxation des transactions financières - et réforme des mécanismes de correction). Les négociations trilatérales entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen n'ont cependant abouti qu'à des modifications mineures. Il a toutefois été décidé de poursuivre la discussion avec la création d'un groupe de haut niveau.

Ce groupe de haut niveau, constitué en février 2014 sous la présidence de Mario Monti, a rendu son rapport final en décembre 2016. Le rapport pose d'emblée le principe, auquel souscrit votre rapporteur, selon lequel la réforme du financement du budget de l'Union ne doit pas alourdir la charge fiscale globale pour le contribuable européen. Il appelle au maintien du principe d'équilibre du budget, des ressources propres traditionnelles et de la ressource propre assise sur le revenu national brut (RNB).

Le rapport propose **la création de nouvelles ressources ayant le caractère de véritables ressources propres de l'Union**. Sans être prescriptif sur la nature de ces nouvelles ressources, le rapport souligne la nécessité de renforcer le lien entre les ressources de l'Union et les objectifs des politiques portées par celle-ci. Il examine les avantages et inconvénients d'un éventail de ressources, les premières dans le domaine du marché unique (ressource TVA réformée, impôt sur les sociétés, taxes sur les transactions financières) ; les secondes, dans le domaine des politiques environnementales (prélèvement sur le CO₂, taxe sur les carburants, recettes du système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS) ou encore taxe sur l'électricité).

Le rapporteur estime que des taxes énergétiques ou environnementales communes pourraient aussi être mises en place pour garantir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises tout en contribuant à la lutte internationale contre le changement climatique, **notamment une taxe sur le CO₂ et les émissions de carbone, qui pèserait en particulier sur les importations issues d'industries polluantes et assurerait l'équité entre les producteurs européens et leurs concurrents**.

Lors de son discours de la Sorbonne, le Président de la République a également mentionné les taxes européennes dans le domaine du numérique ou environnemental, en particulier une taxe carbone, et l'impôt sur les sociétés, une

(1) Le troisième alinéa de l'article 311 du TFUE prévoit que le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante.

fois son harmonisation réalisée, comme pouvant constituer une vraie ressource européenne.

Votre rapporteur estime qu'une augmentation de la part des ressources véritablement européennes dans le budget de l'Union est indispensable, en particulier pour sortir enfin du piège du « juste retour ».

En tout état de cause, une réflexion sur l'avenir du financement ne peut être décorrélée d'une vision précise de ce que doit être le budget de l'Union européenne à 27. Là encore une réflexion ambitieuse s'impose.

II. LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DOIT AUSSI ÊTRE L'OCCASION D'UNE REMISE À PLAT DES DEPENSES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LES LIMITES DU CADRE BUDGÉTAIRE ACTUEL EN TERMES D'ADAPTATION À DES BESOINS IMPRÉVUS ET DE TRANSPARENCE

1. Un cadre financier pluriannuel qui offre trop peu de marges de manœuvre pour faire face aux besoins imprévus

Le projet de budget pour 2018 coïncide avec la cinquième année d'application du cadre financier pluriannuel. Ce cadre établit, pour chaque rubrique des dépenses de l'Union, les plafonds annuels en crédits d'engagement et en crédits de paiement pour la période 2014-2020 (CFP).

M€2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
Rubrique 1 : Croissance intelligente et inclusive	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
Sous-rubrique 1a : Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
Sous-rubrique 1b : Cohésion économique, sociale et territoriale	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
Rubrique 2 : Croissance durable : ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
dont Paiements directs et dépenses de marché	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
Rubrique 3 : Sécurité et citoyenneté	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
Rubrique 4 : L'Europe dans le monde	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
Rubrique 5 : Administration	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
dont Dépenses administratives des institutions	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
Rubrique 6 : Compensations	27	-	-	-	-	-	-	27
Total crédits d'engagement	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
en % du RNB de l'UE	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Total crédits de paiement	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
en % du RNB de l'UE	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB de l'UE	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Source : Règlement CFP.

Le budget de l'Union européenne s'inscrit ainsi chaque année dans un cadre financier pluriannuel particulièrement rigide, fixé par les institutions européennes avant même les élections de mai 2014 et l'établissement d'un nouveau Parlement et d'une nouvelle Commission ⁽¹⁾. Les députés élus en mai 2014 ont donc dû se résigner à prendre acte des conclusions d'un vote intervenu à l'automne 2013.

En euros constants, le nouveau cadre pluriannuel marque en outre un recul de 3,4 % en engagements et de 3,6 % en paiements par rapport au cadre 2007-2013 dans un contexte d'accroissement du nombre d'États et d'augmentation des compétences de l'Union. Il convient en particulier de relever que, dans la myopie

(1) L'accord politique fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été conclu le 27 juin 2013 – après deux ans et demi d'âpres négociations – entre le président de la Commission européenne, le président du Parlement européen et le Premier ministre irlandais qui assurait la présidence du Conseil.

politique la plus totale, les crédits consacrés aux migrations ont été réduits par rapport à ceux inscrits dans le précédent cadre financier pluriannuel.

Comme le montre le tableau qui précède, outre qu'il est corseté dans un cadre financier pluriannuel rigide et condamné à être rapidement anachronique, le budget de l'Union s'avère pré-affecté à hauteur de 70 % vers les États membres à travers les fonds de cohésion mis en œuvre au titre de la solidarité territoriale (rubrique 1b) et la politique agricole commune (rubrique 2). De fait, la fraction de crédits revenant à chaque État membre, calculée à l'euro près est invariable. Quelles que soient les circonstances imprévues ou les nouvelles priorités, il s'avère impossible de toucher à ces redistributions cogérées avec les États.

Si la part des programmes gérés directement au niveau européen (dépenses consacrées à la recherche, aux réseaux transeuropéens et à l'action extérieure) a augmenté, elle **demeure très réduite**.

Ainsi, la part du budget de l'Union consacrée aux projets et programmes de compétitivité **directement ou indirectement gérés au niveau européen** (tels que le programme « Horizon 2020 » pour la recherche et l'innovation, le « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe » et « Erasmus + ») s'élève à 13 % environ ⁽¹⁾.

L'action extérieure ne représente que 6 % du cadre financier pluriannuel, les enveloppes financières les plus importantes étant l'instrument de coopération au développement (19,7 milliards d'euros), l'instrument européen de voisinage (15,4 milliards d'euros) et l'instrument d'aide de préadhésion (11,7 milliards d'euros).

2. La réponse aux défis qui n'avaient pas été anticipés a poussé la flexibilité dans ses limites et pesé sur certains programmes

Lors des négociations du CFP 2014-2020, le Parlement, en contrepartie d'un montant global de crédits de paiement dont il jugeait l'augmentation insuffisante par rapport au précédent cadre, a souhaité l'introduction de mécanismes permettant une plus large flexibilité dans la mise en œuvre du CFP et demandé une révision à mi-parcours, permettant de réévaluer les priorités. Cette révision a été définitivement adoptée le 20 juin 2017.

(1) La rubrique 1a (compétitivité pour la croissance et l'emploi) finance principalement le programme Horizon 2020, principal instrument de financement de la recherche de haut niveau et de l'innovation dans l'ensemble de l'Union européenne (74,8 milliards d'euros); le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, instrument d'investissement axé sur les grands projets d'infrastructure de transports, d'énergie et de technologies de communication en Europe (30,4 milliards d'euros); Erasmus+ (14,8 milliards d'euros), programme européen pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport; le programme COSME qui vise à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement et au marché (2,3 milliards d'euros).

La flexibilité accrue, renforcée par la révision à mi-parcours du CFP, est assurée par plusieurs mesures : marge globale pour les paiements ; marge globale pour des engagements en faveur de la croissance et de l'emploi, en particulier des jeunes et les instruments spéciaux ; flexibilité spécifique pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche ; marge pour imprévus.

S'y ajoutent les instruments spéciaux (réserve pour aide d'urgence, fonds de solidarité de l'Union européenne, instrument de flexibilité, et fonds européen d'ajustement à la mondialisation), qui constituent un facteur d'assouplissement du cadre financier puisque leur mobilisation peut également entraîner un dépassement des plafonds de crédits. Le recours à ces instruments est néanmoins strictement encadré, s'agissant de leurs conditions de mise en œuvre ainsi que des montants pouvant être mobilisés. Par ailleurs, ces quatre instruments ont baissé de plusieurs centaines de millions d'euros par rapport au précédent CFP. Certains de ces instruments ont néanmoins été renforcés par la révision à mi-parcours.

Il convient de souligner qu'une controverse juridique, qui recouvre des enjeux financiers et politiques considérables, oppose la Commission et le Parlement européen aux États « contributeurs nets » sur l'usage des instruments de flexibilité. Les premiers considèrent qu'il est possible de mobiliser les instruments spéciaux au-delà des crédits d'engagement et de paiements. Pour les « contributeurs nets » dont la France, la mobilisation de ces instruments ne peut entraîner le dépassement des plafonds annuels de paiement. Les États contributeurs nets ont également contesté les propositions de mobilisation par la Commission de la marge pour imprévus.

Pour financer de nouveaux besoins résultant de crises graves (crise des migrants et des réfugiés, lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, situations d'urgence externe) et d'initiatives politiques nouvelles dont les implications budgétaires n'avaient pas été anticipées lors de l'adoption du CFP, **la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel a été marquée par la mobilisation, dans une proportion inédite, des mécanismes de flexibilité et des instruments spéciaux.**

Le financement de nouveaux besoins a aussi pesé sur certains programmes. Pour mémoire, dès son arrivée à la présidence de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a dressé le constat d'un déficit chronique d'investissements publics et privés en Europe. Ne disposant pas de crédits, il a fait appel à l'ingénierie financière en créant un système de garanties accordées à des prêts consentis par la banque européenne d'investissement (BEI). Instituée en 2016, le fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) engage le budget de l'UE à hauteur de 16 milliards d'euros. Il n'était pas question de prélever ce montant sur les programmes destinés aux États membres (fonds de cohésion et PAC). C'est donc sur les « dépenses supranationales » qu'il a fallu prélever une première tranche de 6 milliards au détriment des crédits destinés à la recherche (« Horizon 2020 ») ou aux infrastructures de communication (« Mécanismes pour

l'interconnexion en Europe »). La création du FEIS et son extension se sont ainsi traduites par une réduction significative des marges de la sous-rubrique 1a « compétitivité pour la croissance et l'emploi ».

Le montage retenu pour le FEIS illustre aussi la tendance au recours croissant aux instruments hors budget.

3. Un recours accru aux instruments hors budget qui échappent au contrôle démocratique et portent atteinte à l'unité du budget

Faute de moyens pour répondre à de nouveaux besoins, la Commission européenne conçoit des appendices budgétaires à l'image du FEIS, qui se multiplient au rythme des circonstances ou des crises. Hors du budget de l'UE, des financements complémentaires sont fournis par la banque européenne d'investissement ou d'autres organismes fondés sur des accords intergouvernementaux tels que le fonds européen de développement (FED) lié au partenariat spécial avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

L'ampleur soudaine de la crise des migrations a notamment conduit à la mise en place de nouveaux véhicules de financement à travers des fonds fiduciaires.

Le mécanisme du fonds fiduciaire (*trust fund*) consiste à extraire une somme limitée du budget de l'Union européenne au profit d'une structure financière *ad hoc* dans l'espoir que plusieurs donateurs (États membres, États tiers, FED) apportent le complément pour financer des actions définies conjointement. Leur mise en place, qui relève de la seule initiative de la Commission, est encadrée par l'article 187 du règlement financier qui limite leur périmètre aux actions extérieures (actions d'urgence, actions postérieures à la phase d'urgence ou actions thématiques).

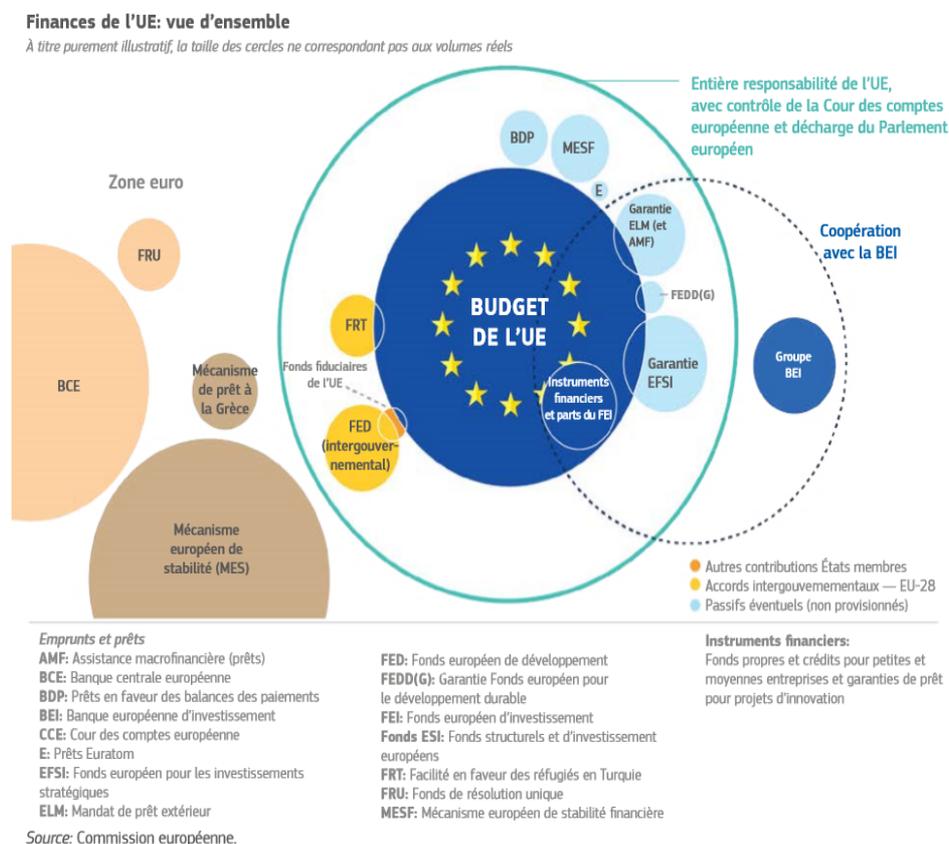
C'est ainsi qu'ont été créés un fonds spécifique pour la République centrafricaine, un autre pour répondre à la crise syrienne (destiné à aider les personnes déplacées en Irak et à soutenir les pays accueillant des réfugiés), un fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique et un autre pour la Colombie.

Plus récemment une « **facilité budgétaire pour la Turquie** » a été mise en place. Dotée d'un montant total de 3 milliards d'euros, elle est financée à hauteur de 1 milliard d'euros à partir des crédits de la rubrique 4 du budget et à hauteur de 2 milliards d'euros par des contributions nationales des États membres. Ces contributions nationales, ont été réparties au prorata de la part de chaque État dans le RNB de l'Union en 2015 (soit 309,2 millions d'euros pour la France), et sont acquittées sur quatre années (2016-2019).

Suivant la même démarche, la Commission prépare un nouveau projet de **fonds de garantie pour le développement durable**, visant à aider l’Afrique et les pays du voisinage à investir.

Cette architecture financière étendue permet certes à l’Union de mobiliser des financements additionnels mais elle pose des problèmes majeurs.

Outre qu’ils tendent à augmenter les frais administratifs en multipliant les structures, ces instruments financiers contreviennent au principe d’unité du budget puisqu’ils sont placés en dehors de ce dernier et échappent ainsi au contrôle de l’autorité budgétaire et notamment du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne. En outre, ils complexifient très fortement la structure budgétaire de l’Union devenue particulièrement illisible, comme l’illustre le schéma suivant.



Comme l’indique Jean Arthuis, à propos de cette « galaxie budgétaire » dont il évoque la « monstruosité », « si l’UE est suspecte de ne pas parler aux citoyens européens, il est entendu que son budget abscons ne permet en aucune façon le respect d’un principe fondamental dans toute démocratie : « la société est en droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15 de la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen) » ⁽¹⁾ .

(1) Jean Arthuis, « Budget UE, simulacre de budget ou simulacre d’Union européenne », GFP, n° 3-2017, mai-juin 2017.

B. LA NÉGOCIATION DU BUDGET 2018 ILLUSTRE LA DIFFICULTÉ À CONCILIER LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL AVEC LES NOUVEAUX BESOINS DE FINANCEMENT

1. Le projet de budget 2018 de la Commission recherche un équilibre entre la mise en œuvre des programmes en cours et la réponse aux nouveaux défis économiques et géopolitiques

Le projet de budget présenté par la Commission pour 2018 (dont une vue d'ensemble est annexée au présent rapport) s'élève à 160,6 milliards d'euros en crédits d'engagement, soit une augmentation de 1,7 % par rapport au budget 2017 voté, et à 145,4 milliards d'euros en paiements, ce qui correspond à une augmentation importante de 8,1 %.

Les **fonds structurels et d'investissement européens (rubrique 1b) et la politique agricole commune (rubrique a) demeurent les principaux instruments d'investissement de l'UE**. En 2018, la Commission prévoit d'attribuer 55,4 milliards d'euros aux fonds structurels et d'investissement et environ 59,6 milliards d'euros aux agriculteurs et au développement rural.

S'ils ont subi **des retards très préoccupants au niveau de l'exécution** durant la période d'introduction progressive, la Commission estime que **les programmes des fonds structurels 2014-2020 devraient atteindre leur vitesse de croisière** en 2018. C'est ce qui explique l'augmentation très significative (de 25,7 %) des crédits de paiement de la rubrique 1b et de 8,1 % du total des crédits de paiement par rapport au budget 2017.

Les marges de manœuvre existantes sont par ailleurs largement utilisées pour tenter de répondre aux besoins actuels en matière d'emploi, notamment des jeunes, de migration et de sécurité.

Le fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) a permis de mobiliser quelque 194 milliards d'euros d'investissements. La Commission a proposé d'étendre sa capacité pour la faire passer de 315 milliards d'euros à 500 milliards d'euros. En conséquence, un montant supplémentaire de 2 milliards d'euros est proposé pour 2018 aux fins du provisionnement du fonds de garantie du FEIS.

La Commission propose d'augmenter les investissements en direction des jeunes. En 2016, la mise en œuvre des interventions relevant de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) s'est accélérée et, en fin d'année, quelque 1,6 million de jeunes avaient été intégrés dans des mesures soutenues par l'IEJ. Le Parlement européen et le Conseil soutenant la prolongation de l'IEJ jusqu'en 2020, une enveloppe supplémentaire de 1,2 milliard d'euros devrait y être allouée pour la période 2017-2020, dont 233 millions d'euros sont inclus dans le projet de budget 2018.

Le projet de budget 2018 prévoit en outre 2,3 milliards d'euros en faveur du programme « Erasmus + », ce qui représente une hausse de 9,5 % par rapport au budget 2017.

Enfin, la Commission propose de doter le corps européen de solidarité (qui propose aux jeunes des offres de bénévolat, de stages et d'emploi) d'un budget propre et d'une base légale afin de permettre à 100 000 Européens d'y participer d'ici à 2020. Les actions liées au corps européen de solidarité pour la période 2018-2020 s'élèveront à un montant total de 342 millions d'euros, dont 89 millions d'euros en 2018.

La promotion du développement durable orientera également les actions couvertes par le budget en dehors de l'Union, lesquelles seront renforcées en ce qui concerne les pays voisins. Le nouveau fonds européen pour le développement durable, évoqué précédemment, devrait à cet effet mobiliser des fonds supplémentaires, notamment auprès du secteur privé.

Dans les limites imposées par le cadre financier pluriannuel, l'UE s'est efforcée de répondre à la crise migratoire et sécuritaire en combinant des actions dans les pays les plus touchés par la crise et les migrations (aide humanitaire, investissements, partenariats en matière de migration, aide au développement, etc.) avec des mesures destinées à renforcer les contrôles aux frontières extérieures (création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, nouveau système d'entrée/sortie, etc.) et à aider les États membres situés en première ligne ainsi que ceux dans lesquels les communautés d'accueil sont confrontées à un afflux de populations. Le financement de 4,1 milliards d'euros prévu dans le projet de budget pour 2018 dans les domaines de la migration et de la sécurité porte l'enveloppe globale allouée par l'UE à la migration et à la sécurité à un montant de 22 milliards d'euros pour la période 2015-2018. Le projet de budget 2018 reflète le fait que la majeure partie de ce financement était concentrée en début de période.

La diminution significative des crédits de la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » (- 19 %), résulte notamment de la diminution des moyens alloués au fonds asile, migration et intégration en lien avec la renégociation du règlement Dublin. Le budget pour cette rubrique dépasse néanmoins largement la programmation financière en 2018 et nécessite la mobilisation de l'instrument de flexibilité (817 millions d'euros) pour des actions relatives aux réfugiés et demandeurs d'asile portant notamment sur l'aide d'urgence, la relocalisation, le contrôle des frontières, la réinstallation, le retour et l'intégration.

Sur le plan extérieur, le projet de budget maintient le montant disponible pour l'aide humanitaire aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables de la planète, ainsi qu'aux régions frappées par des catastrophes naturelles. Il intègre également les implications budgétaires des engagements, d'un montant total de 560 millions d'euros, pris à l'égard de la Syrie, du Liban et de la Jordanie lors de

la conférence sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et des pays de la région, qui s'est tenue à Bruxelles les 4 et 5 avril 2017.

En outre, la Commission a lancé en 2017 **une action dite préparatoire pour les travaux de recherche en matière de défense financés par l'Union**. Un montant total de 90 millions d'euros est prévu pour la période 2017-2019 afin de financer la recherche collaborative dans les technologies et les produits innovants dans le domaine de la défense dont 40 millions d'euros en 2018.

La Commission estime qu'il est prudent d'envisager la possibilité d'un nouvel afflux de migrants. C'est pourquoi elle prévoit une marge de 232 millions d'euros pour la rubrique 4 « L'Europe dans le monde » afin de répondre aux besoins qui pourraient être constatés plus tard dans l'année ou dans le courant de 2018, par exemple la nécessité d'une éventuelle prolongation de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie.

2. La négociation du budget est marquée par la traditionnelle opposition entre le Conseil et le Parlement

Le projet de budget de la Commission sert de référence aux échanges entre le Conseil et le Parlement européen.

Traditionnellement, la position du Conseil renforce la discipline budgétaire et procède à des coupes par rapport aux propositions de la Commission. La position du Conseil sur le projet de budget pour 2018 a été définitivement adoptée le 4 septembre 2017.

Compte tenu du projet de la Commission, qui prévoyait déjà des marges significatives en CP, le Conseil a souhaité accroître en priorité les marges en CE afin de faire face à de possibles imprévus en cours de gestion et de garantir la soutenabilité du cadre financier. Ainsi, par rapport au projet de budget pour 2018 de la Commission, le Conseil a décidé de réduire les montants proposés de - 1 725 millions d'euros pour les crédits d'engagement et de - 996 millions d'euros pour les crédits de paiement. Les instruments spéciaux sont abaissés par rapport au projet de budget de la Commission de - 555 millions d'euros en CE et de - 867 millions d'euros en CP.

Le Conseil insiste aussi sur l'objectif de réduction de - 5 % des effectifs des institutions européennes. Il invite la Commission à mieux communiquer sur la mise en œuvre de cet objectif dans les années à venir et en appelle à une évaluation indépendante des résultats de la part de la Cour des comptes européenne...Le rapporteur souscrit à cette exigence.

Tableau comparatif du budget 2017, du projet de budget pour 2018 et de la position du Conseil sur le projet de budget pour 2018

en M€	Budget 2017 (dont BR 1 et 2)		PB 2018 - Commission		Position Conseil sur PB 2018		Ecart PB 2018/ Budget 2017 voté		Ecart position Conseil/ Budget 2017 voté	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
Rubrique 1	74 899	56 522	77 249	66 846	76 499	66 416	+ 3,1%	+ 18,3%	+ 2,1%	+ 17,5%
Sous-rubrique 1a **	21 312	19 321	21 841	20 082	21 091	19 892	+ 2,5%	+ 3,9%	- 1,0%	+ 3,0%
Sous-rubrique 1b **	53 587	37 201	55 408	46 763	55 408	46 523	+ 3,4%	+ 25,7%	+ 3,4%	+ 25,1%
Rubrique 2 ****	58 584	54 914	59 554	56 360	59 279	56 089	+ 1,7%	+ 2,6%	+ 1,2%	+ 2,1%
dont aides directes et interventions de marché	42 613	42 563	43 518	43 472	43 249	43 207	+ 2,1%	+ 2,1%	+ 1,5%	+ 1,5%
Rubrique 3 * † ****	4 284	3 787	3 473	2 964	3 442	2 944	- 18,9%	- 21,7%	- 19,6%	- 22,3%
Rubrique 4 ****	10 162	9 483	9 593	8 951	9 503	8 931	- 5,6%	- 5,6%	- 6,5%	- 5,8%
Rubrique 5 ****	9 395	9 395	9 682	9 685	9 627	9 630	+ 3,1%	+ 3,1%	+ 2,5%	+ 2,5%
dont dépenses administratives des institutions ***	7 419	7 419	7 591	7 594	7 536	7 539	+ 2,3%	+ 2,4%	+ 1,6%	+ 1,6%
Réserve négative	-	-70	-	-	-	-		- 100,0%		- 100,0%
Total hors instruments spéciaux *****	157 324	134 030	159 551	144 806	158 350	144 010	+ 1,4%	+ 8,0%	+ 0,7%	+ 7,4%
Instruments spéciaux	3 897	1 441	2 230	1 287	1 675	420	- 42,8%	- 10,7%	- 57,0%	- 70,9%
IF	530	981	817	667	786	-	+ 54,2%	- 32,0%	+ 48,3%	- 100,0%
RAU	315	315	345	345	345	345	+ 9,4%	+ 9,4%	+ 9,4%	+ 9,4%
FEM	169	25	172	25	172	25	+ 2,0%	+ 0,0%	+ 2,0%	+ 0,0%
FSUE	120	120	574	250	50	50	+ 376,7%	+ 107,6%	- 58,5%	- 58,5%
Marge pour imprévus	1 906	-	-	-	-	-	- 100,0%	-	- 100,0%	-
Compensation de la marge pour imprévus	- 1 082	-	- 570	-	- 570	-	- 47,3%	-	- 47,3%	-
Marge globale en engagements	1 939	-	892	-	892	-	- 54,0%	-	- 54,0%	-
Total dont instruments spéciaux	157 928	134 490	160 642	145 425	158 917	144 430	+ 1,7%	+ 8,1%	+ 0,6%	+ 7,4%
Plafonds	155 631	142 906	159 514	154 565	159 514	154 565				
Marges (sens Conseil)	1 600	8 416	1 102	9 140	2 272	10 135				
Montant en % du RN3	1,04%	0,89%	1,02%	0,92%	1,01%	0,92%				

* Instrument de flexibilité exclu du CFP

** Marge globale en engagements hors plafond

*** Marge pour imprévus hors plafond

**** Compensation de la marge pour imprévus hors plafond

***** sauf instrument de flexibilité, marge globale en engagement et marge pour imprévus, qui sont inclus

Source : Position du Conseil du 12 juillet 2017 comprenant le projet de budget pour 2018 et le budget 2017, y/c BR n° 1 et 2/2017.

De son côté, le Parlement européen considère systématiquement que le projet de budget de la Commission reste en deçà des besoins à satisfaire au niveau européen. Au cours des derniers exercices, il a ainsi souhaité augmenter les montants du projet de budget jusqu'à la limite des plafonds de crédits d'engagement et de paiement du CFP, voire au-delà.

Il en résulte que le compromis final est souvent proche des propositions de la Commission sur lesquelles se fonde l'évaluation du prélèvement sur recettes.

C. LES QUESTIONS À POSER EN VUE DE LA PRÉPARATION DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

1. Il importe de réfléchir à l'équilibre entre stabilité et flexibilité des financements

Se pose la question de la durée du cadre financier pluriannuel. Un cadre de cinq ans (minimum prévu par les traités) permettrait plus de flexibilité et faciliterait l'adaptation à des évolutions imprévues. Une durée de cinq ans correspondrait en outre aux mandats du Parlement européen et de la Commission, ce qui renforcerait le débat démocratique sur les priorités de dépenses de l'UE et placerait plus clairement le budget de l'UE au centre des politiques européennes.

Cependant, ramener à cinq ans la durée actuelle de sept ans rendrait les financements moins prévisibles, ce qui pourrait poser un problème, en particulier,

pour les investissements qui nécessitent plus de temps. Il s'ensuivrait également que l'élaboration de chaque CFP devrait commencer dès le début du précédent, ce qui réduirait encore la possibilité d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Les institutions pourraient être en permanence en mode de négociation.

Il existe d'autres moyens d'aller vers plus de flexibilité. Le fait que les dépenses soient strictement cantonnées à certaines rubriques entre lesquelles il n'est pas facile de redéployer des fonds est une source majeure de rigidité.

Le grand nombre de programmes et de lignes budgétaires différents qui ont vu le jour au fil du temps, se traduisant par de fréquents chevauchements, gagnerait à être rationalisé. En matière de politique extérieure, la Commission européenne estime qu'il pourrait être nécessaire, pour améliorer les résultats, de réduire le nombre d'instruments tout en accroissant leur flexibilité. Cela pourrait aussi faciliter les réallocations internes entre priorités régionales ou thématiques, s'il faut réagir à une crise de court terme ⁽¹⁾.

Surtout, comme indiqué précédemment, environ 80 % du CFP sont spécifiquement pré-alloués à certains domaines d'action, à certains États membres ou à certaines enveloppes de dépenses pour des pays tiers dont 70 % dans le cadre de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. **Le rapporteur estime à cet égard que la volonté du Président de la République de poser sans tabou la question de la réforme de la politique agricole commune offre la possibilité de réexaminer en profondeur l'ensemble de ces politiques.**

Enfin, afin d'accroître la capacité à faire face aux besoins imprévus, les instruments spéciaux pourraient être renforcés et une part plus importante du budget pourrait rester sans affectation. Une « réserve de crise » financée par les crédits non utilisés d'exercices précédents pourrait également constituer une force de frappe supplémentaire dans des circonstances exceptionnelles.

2. Vers une plus grande conditionnalité des financements européens ?

Le Président de la République a proposé de conditionner davantage l'octroi des fonds européens à des engagements en matière de convergence fiscale, sociale.

Il s'agirait en particulier de définir une fourchette de taux de l'impôt sur les sociétés (dont nous devons accélérer l'harmonisation des bases) dont le respect conditionnerait l'accès aux fonds européens. Le rapporteur se félicite de cette approche. **On ne peut continuer à avoir des fonds structurels qui financent la baisse des taux d'impôt sur les sociétés chez nos partenaires.**

(1) Commission européenne, Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'Union européenne, COM (2017) 358 du 28 juin 2017.

Par ailleurs, pour mettre la promotion des valeurs fondamentales de l'Union au cœur de l'Union européenne, de nouvelles propositions formulées dans le cadre du débat public visent à **établir un lien entre le décaissement des fonds du budget de l'Union et le respect de l'État de droit dans les États membres.**

La préparation du prochain cadre financier pluriannuel doit être l'occasion d'avancer dans la mise en œuvre de ces propositions.

3. Le respect des exigences d'unité du budget et de contrôle démocratique doit conduire à limiter le nombre de budgets satellites et les débudgétisations.

De manière générale, le rapporteur estime que le recours à des instruments supplémentaires hors budget devrait se limiter au minimum.

L'intégration du fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'Union a en particulier souvent été débattue en tant que moyen de renforcer l'unité du budget et la responsabilité budgétaire. Dans le cadre de la négociation des règlements de mise en œuvre du onzième fonds européen de développement (FED), notamment son règlement financier, la France a soutenu l'alignement progressif du fonctionnement du FED sur le droit commun du budget de l'Union en vue de sécuriser les procédures, de fiabiliser les prévisions et de permettre à terme l'intégration du FED dans le budget de l'Union européenne. La Commission s'est par ailleurs engagée à proposer l'intégration du FED au budget européen dans sa proposition relative au prochain CFP. Le rapporteur est favorable à une telle « rebudgétisation » qui doit conduire à augmenter le budget européen d'un montant égal au volume de ce fonds.

4. Simplification, cohérence et logique de performance

Il est urgent de simplifier les règles et de réduire les formalités administratives dans de nombreux domaines de dépenses, la difficulté de se conformer aux exigences en matière de rapports et de suivi étant cause d'importants retards dans l'exécution des projets, comme l'illustre l'accumulation des factures impayées de la politique de cohésion.

En effet, au démarrage de chaque cadre financier pluriannuel, la commission redéfinit les objectifs et les modalités des programmes. Tous les acteurs ayant recours à ces crédits doivent s'approprier les nouvelles dispositions et redéfinir leurs propres projets pour les rendre éligibles aux subsides de l'UE. En raison des niveaux de contrôle et de la complexité administrative, les bénéficiaires ont du mal à accéder aux fonds et à exécuter rapidement leurs projets. Pendant les premières années, les décisions d'engagement sont reportées et ne donnent lieu à aucun débours. Le nouveau cadre éponge les dettes du précédent. Cette gestion freine les investissements conditionnés par les subventions européennes en contradiction avec la volonté de relance de l'investissement. Et il n'est pas rare que des collectivités territoriales soient amenées à embaucher un spécialiste des

questions européennes pour rendre éligibles leurs demandes au fonds social européen, en contradiction avec l'objectif de réduction des dépenses publiques...

La complexité des procédures est telle que dans le domaine de la recherche, par exemple, il est indispensable, pour répondre à un appel d'offres, d'être accompagné par des experts qui documentent les dossiers de candidatures et perçoivent 3 à 5 % du montant des subventions allouées par les services de la Commission...

Le budget de l'Union doit aussi progresser vers plus de cohérence interne. À cet effet, il conviendra de veiller à ce que les doublons soient supprimés et à ce que les instruments se complètent mutuellement. Par exemple, en matière de financement des PME, les mêmes bénéficiaires peuvent prétendre aux aides dispensées par plusieurs instruments relevant de différents programmes (COSME, Horizon 2020 et le FEIS) ou mis en œuvre par les États membres dans le cadre de la politique de cohésion. Ces chevauchements au niveau de l'offre ont créé chez les intermédiaires financiers une certaine confusion quant au régime à appliquer.

L'on constate aussi une concurrence et des effets d'éviction entre certains programmes de l'Union, par exemple dans le cas des infrastructures où, même si les prêts et garanties fournis par le FEIS sont censés compléter l'instrument d'emprunt du MEI, il ressort de la mise en œuvre de ces instruments que l'introduction du FEIS a ralenti le déploiement du MIE et des fonds de la politique de cohésion.

Enfin, la logique de la performance doit imprégner davantage le budget européen. La Cour des comptes de Luxembourg insiste sur le fait que, si l'Union veut relever les défis urgents auxquels elle est confrontée, elle doit mieux utiliser son budget : « *L'Union doit mieux investir son argent et faire en sorte que ses investissements correspondent davantage à ses priorités, que ses règles soient plus simples et axées sur les résultats, et que ses ressources soient gérées de manière plus efficiente* »⁽¹⁾. Les résultats obtenus doivent être lisibles et mesurables.

Sous l'impulsion du Parlement et de la Cour des comptes européens, l'Union européenne a commencé récemment à instiller une logique de performance dans sa gestion financière à travers l'initiative « un budget européen axé sur les résultats ». Si certains progrès ont déjà été réalisés récemment, **il convient de pousser cette logique plus avant.**

(1) Extraits du discours de M. Victor Caldeira, Président de la Cour des comptes européenne devant le Parlement européen, le 26 novembre 2015 à Strasbourg.

5. Enfin, une réflexion ambitieuse sur le niveau et la valeur ajoutée des dépenses de l'Union européenne s'avère nécessaire

Le déficit de financement de l'UE lié au retrait du Royaume-Uni et à la nécessité de financer de nouvelles priorités doit être clairement reconnu. Si ces nouvelles priorités ont pu être couvertes par le cadre financier actuel, c'est essentiellement en exploitant jusqu'à la limite les marges de manœuvre existantes.

Des choix difficiles devront être faits. L'Europe peut-elle atteindre les objectifs de ses politiques actuelles, et faire face à de nouvelles priorités, avec un budget en baisse ? Si tel n'est pas le cas, dans quels domaines devrait-elle procéder à des réductions et revoir ses ambitions à la baisse ?

Ou bien faut-il combler l'écart en relevant les contributions des 27 États membres, en faisant appel à d'autres sources de revenus ou en associant les deux, afin que les membres de l'Union à 27 puissent faire davantage ensemble ?

La réflexion sur l'avenir du budget de l'Union devrait s'accompagner d'une clarification des objectifs du budget de l'Union. La question de la valeur ajoutée européenne doit être au cœur de cet exercice. Conformément au principe de subsidiarité, l'Union ne devrait agir que si son action est plus efficace que celle qui pourrait être menée au niveau national ou local. Tous les instruments existants doivent être passés en revue à l'aune de ce principe. Or, comme l'indique le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres, le budget de l'Union n'est toujours pas suffisamment axé sur les tâches générant le plus de valeur ajoutée européenne.

Le rapporteur estime que le budget de l'Union devra permettre de faire face, davantage qu'à l'heure actuelle, à la gestion des migrations irrégulières et des réfugiés, au contrôle des frontières extérieures, à la sécurité, la cybersécurité, la lutte contre le terrorisme et la défense commune. À cet égard, la Commission a proposé qu'un fonds européen de défense soit abondé à hauteur de 1,5 milliards d'euros an par le budget de l'Union dans le cadre du prochain CFP (500 millions d'euros pour la recherche et 1 milliard d'euros pour le capacitaire). Le rapporteur se félicite de cette annonce.

Le budget de l'Union européenne n'ayant pas été conçu pour absorber les chocs macroéconomiques, **se pose aussi la question importante de savoir si le prochain budget de l'Union doit comporter, sous une forme ou sous une autre une fonction de stabilisation.** Le Président de la République s'est prononcé en faveur d'un véritable budget pour la zone euro, assorti d'objectifs larges et doté de ressources fortes. Le débat porte sur la question de savoir si un tel mécanisme de stabilisation devrait être lié à une nouvelle capacité budgétaire exclusivement circonscrite à la zone euro ou s'il pourrait être pris en charge par le budget de l'Union européenne. La préparation du prochain cadre financier pluriannuel doit conduire à trancher ce point. Le rapporteur estime que la mise en place d'une

capacité de stabilisation budgétaire de la zone euro constituerait un apport qualitatif nouveau bienvenu.

Quel que soit le résultat, les moyens d'action devront être alignés sur le niveau d'ambition politique.

Dans le débat qui s'ouvre ainsi sur l'avenir des finances de l'Union européenne, le rapporteur estime que les préoccupations et les attentes des Européens doivent être mieux prises en compte. Les conventions démocratiques proposées par le Président de la République pourraient être particulièrement utiles à cet égard.

CONCLUSION

Sous réserve de ces remarques, votre rapporteur se prononce en faveur de l'adoption de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent avis au cours de sa séance du mercredi 18 octobre 2017 à 9h30.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous commençons ce matin l'examen des avis rendus par notre commission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

Je rappelle que l'avis que nous examinons ce matin a un statut un peu particulier puisque nous sommes amenés à nous prononcer non pas sur les crédits d'une mission ou d'un programme du budget de l'État mais sur l'article 27 de la première partie du projet de loi de finances. Cet article évalue le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne. Il sera examiné en séance publique le 23 octobre prochain à 16 heures.

Je laisse la parole à notre collègue M. Maurice Leroy pour nous présenter son avis sur l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018, relatif au prélèvement européen.

M. Maurice Leroy, rapporteur. Comme vous le savez, le budget annuel de l'Union européenne doit respecter un cadre financier pluriannuel très précis qui a été fixé pour 7 ans en 2013. Le budget 2018 s'inscrit donc très largement dans la continuité des précédents, sans impact du Brexit cette année. Dans le même temps, les préparatifs pour le prochain cadre financier pluriannuel ont commencé. Au printemps 2018, la Commission européenne devrait présenter une proposition de nouveau cadre, qui devra tenir compte des lacunes du précédent, des nouvelles priorités politiques mais surtout du départ du Royaume-Uni.

La préparation de ce nouveau cadre, dans le contexte du Brexit, crée une obligation mais aussi une opportunité unique de réformer profondément le budget de l'Union européenne, tant sur le volet recettes que sur le volet dépenses. C'est sur cette priorité que j'ai souhaité centrer mon rapport cette année.

En ce qui concerne les recettes, je rappelle que l'Union européenne n'est financée que très marginalement par des ressources vraiment européennes. L'essentiel du budget européen provient de ressources nationales, versées par les États membres en fonction de leurs recettes de TVA et surtout en fonction de leur revenu national brut.

Ce financement national place le budget de l'Union européen sous une forte pression des États et des budgets nationaux. Il favorise en particulier une logique de juste retour dans laquelle les États ont les yeux rivés sur la différence entre ce qu'ils donnent et ce qui revient vers eux et cherchent à reprendre d'une main ce qu'ils donnent de l'autre.

C'est sur cette base que les plus gros contributeurs nets, à commencer par le Royaume-Uni, ont négocié, dans la plus grande opacité, de très nombreux « rabais » ou corrections sur leur contribution, ce qui rend le système aussi inéquitable qu'illisible.

La France ne fait pas exception à la règle en tant que troisième contributeur net. Alors qu'elle défend traditionnellement, par principe et par intérêt, la suppression de toute forme de ristourne et de rabais, je note qu'elle a cependant discrètement demandé un rabais en 2012, ce qui fragilise un peu notre position de principe sur ce sujet...

La contribution française pour 2018 est estimée à 20,2 milliards, contre 19 milliards en 2017. Cette augmentation importante s'explique par la montée en charge, très tardive, de la politique de cohésion. C'est un poste particulièrement difficile à gérer en exécution puisque la prévision sur laquelle nous nous prononçons est fondée sur des données qui peuvent varier dans des proportions importantes en cours d'année.

Comme vous le savez, le Brexit constitue un défi majeur pour le budget de l'Union européenne. Mais il offre aussi l'opportunité historique de réviser de manière ambitieuse le mode financement de ce budget. En effet, le rabais accordé aux Britanniques va devenir caduc de même que les rabais accordés sur ce même rabais. Il faut donc impérativement profiter de l'occasion historique qui nous est ainsi offerte de supprimer, une bonne fois pour toutes, l'ensemble de ces ristournes et de rendre les ressources européennes équitables et lisibles.

Mais ce n'est pas tout, une réflexion ambitieuse est lancée sur la création de nouvelles véritables ressources propres, des recettes qui iraient automatiquement dans le budget de l'Union. Je souhaite que cette réflexion puisse enfin aboutir. C'est le seul moyen de sortir enfin du piège du juste retour.

En ce qui concerne le volet dépenses, une remise à plat ambitieuse s'impose aussi et les deux volets doivent être liés.

Premier constat : le cadre budgétaire est trop rigide. Il a montré toutes ses limites en termes d'adaptation à des besoins imprévus. Il faut en tirer les conséquences.

On notera aussi que dans la myopie politique la plus totale, les crédits consacrés aux migrations ont été réduits par rapport à ceux inscrits dans le précédent cadre financier pluriannuel.

Autre facteur de rigidité très important, le budget de l'Union est pré-affecté, à hauteur de 70 %, vers les États membres, à travers les fonds de cohésion et la politique agricole commune. Ces crédits sont sanctuarisés.

Heureusement, des mesures de flexibilité ont été introduites à la demande du Parlement européen. Pour financer de nouveaux besoins résultant de crises graves (crise des migrants et des réfugiés, lutte contre la criminalité organisée et le

terrorisme, situations d'urgence externe), il a fallu mobiliser, jusqu'à leurs limites, ces mécanismes de flexibilité et instruments spéciaux. Par ailleurs, la création du fonds européen pour les investissements stratégiques, nouvelle priorité politique du plan Juncker, a en partie pesé sur les programmes « supranationaux » en matière de recherche et de soutien aux infrastructures de communication.

La préparation du prochain cadre financier pluriannuel doit donc conduire à poser un certain nombre de questions fondamentales.

Il faudra tout d'abord rechercher un meilleur équilibre entre stabilité et flexibilité des financements. Se pose à cet égard la question de la durée du cadre financier qui pourrait être alignée sur les mandats du Parlement et de la Commission. Il pourrait aussi s'avérer utile de renforcer les mécanismes de flexibilité et de rechercher des synergies plus importantes entre les différentes rubriques de dépenses. Surtout, la rigidité du budget résulte, comme je l'ai indiqué, de la pré-affectation de l'essentiel de son montant à la PAC et aux fonds de cohésion. La volonté du Président de la République de poser sans tabou la question de la réforme de la PAC offre sans doute une possibilité de réexaminer en profondeur l'ensemble de ces politiques.

Par ailleurs, les propositions visant à établir un lien entre le versement des fonds et le respect de l'Etat de droit doivent être approfondies.

Il est par ailleurs urgent de simplifier les règles et de réduire les formalités administratives dans de nombreux domaines de dépenses, la difficulté de s'y conformer étant cause d'importants retards dans l'exécution des projets, comme l'illustre l'accumulation des factures impayées de la politique de cohésion.

Le budget de l'Union doit aussi progresser vers plus de cohérence interne en supprimant les doublons et les chevauchements et en s'assurant que les instruments se complètent mutuellement.

La réflexion sur l'avenir du budget de l'Union devrait s'accompagner d'une clarification de ses objectifs. La question de la valeur ajoutée européenne doit être au cœur de cet exercice.

En conclusion, je souhaite insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un débat technique. La réflexion sur l'avenir du budget européen intervient dans un contexte unique marqué par un scepticisme sans précédent à l'égard de l'Union. Rendre les dépenses et le mode de financement de l'Union européenne plus efficaces, plus lisibles, plus responsables sur le plan démocratique est une composante essentielle du rétablissement de la confiance dans l'Union européenne et de la légitimité de son action.

C'est sous réserve de ces remarques et parfois critiques très claires que je donne un avis favorable à l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

M. Jean-Luc Mélenchon. La contribution nette de notre pays est de 20,2 milliards, soit 1,5 milliard de plus que l'an dernier. Entre 2018 et 2020, elle va encore augmenter de 4 milliards d'euros. Elle a été multipliée par cinq depuis 1982.

Tout ceci alors que notre pays est en procédure de déficit excessif. Je ne vois pas pourquoi nous consentons cet excédent somptuaire. Pour quelles raisons un pays classé en déficit structurel inscrirait une contribution dont le solde net aboutit à l'exacte somme de l'effort structurel du budget de cette année ? Car dans le projet de loi de finances pour 2018, il y a 16 milliards de réductions de dépenses de l'Etat, 10 milliards sont consacrés à compenser les baisses d'impôt et 6 milliards sont des dépenses annulées dans le budget de l'Etat. Nous sacrifions 6 milliards d'activité du périmètre de l'Etat au profit de je ne sais quel usage nébuleux qui se ferait dans l'Union européenne et peut-être parfois pour aider nos concurrents. Je suis donc absolument opposé à ce prélèvement. Si cet excédent (6 milliards) était retiré des dépenses de la France, nous passerions sous la barre des 3 % de déficit. Les arrangements qui ont été passés par le passé notamment avec Madame Thatcher étaient injustes mais moi aussi, « *I want my money back* ».

M. Nicolas Dupont-Aignan. Les sommes en jeu sont considérables. Le Gouvernement demande des sacrifices aux Français, notamment les plus modestes, et tolère une augmentation sans précédent de la contribution à l'Union européenne. Cette contradiction entre la rigueur qui est imposée à nos concitoyens et les largesses accordées à une organisation qui nous nuit est insupportable. J'ajoute que la contribution nette de notre pays augmente. Moi non plus, je ne comprends pas pourquoi nous continuons à subventionner nos concurrents. Malgré le travail détaché, les délocalisations, nous continuons à verser des fonds structurels considérables. Quand on voit la Commission européenne verser des fonds structurels scientifiques à des pays qui s'emparent de nos emplois, on peut s'interroger. J'ajoute, et Maurice Leroy le note, qu'il faudrait porter une attention plus rigoureuse au fonctionnement de l'Union européenne, aux salaires des fonctionnaires de la Commission, aux gaspillages et crédits non dépensés. Je ne vois vraiment pas comment on peut accepter cette contribution nette quand notre pays est accusé d'avoir un déficit excessif. Tout cela est profondément injuste, inutile, contre-productif.

M. Jean-Paul Lecoq. Je partage beaucoup des propos qui ont été développés, y compris les non-dits du rapporteur qui écrit mais oublie de dire que l'Europe, à travers des accords commerciaux comme le CETA, va réduire ses recettes propres, les droits de douane. Voilà un autre argument de poids pour nous opposer au CETA. En revanche, je pense que les pays doivent davantage coopérer dans la mondialisation, c'est pourquoi je ne suis pas un opposant à la péréquation européenne. Mais les dés sont effectivement pipés quand les travailleurs détachés d'Europe de l'est viennent dans les usines chimiques et raffineries au Havre. Cela fait 12 ans que je dénonce cette situation. On me répondait que ce n'était pas vrai. Aujourd'hui tout le monde reconnaît le problème mais il a fallu du temps. J'apprécie ce rapport au sens où quand on le lit entre les lignes, il n'est aussi pro-européen qu'il en a l'air. On y perçoit des restes d'une vie antérieure... Nous serons donc contre ce projet de prélèvement.

M. Christian Hutin. Je remercie le rapporteur pour la sincérité de ce rapport. Il est courageux et a été présenté à cette commission de manière extrêmement objective. Il comporte une dimension critique indéniable. Il parle d'un système de financement « inéquitable », « illisible ». Il évoque une forme de « myopie

politique », en particulier dans le domaine des migrations mais aussi des « doublons et chevauchements ». Voilà des critiques lourdes pour un montant de 20,2 milliards d'euros. La politique de cohésion est manifestement totalement incohérente. Le sujet que nous abordons ce matin est récurrent dans les conversations de nos concitoyens. Les Français se demandent où va leur argent et ils savent que la France est un contributeur net au bénéfice de pays d'origine de travailleurs détachés. Voilà qui pose problème même si le niveau de cohérence politique aujourd'hui est bien évidemment le niveau européen. Ce rapport juste et courageux comprend une note d'espoir puisqu'il dit que c'est le moment ou jamais d'essayer de faire mieux. Il faut agir vite car ce rapport reflète largement la vision que nos concitoyens ont de l'Europe aujourd'hui.

M. Jacques Maire. Je remercie le rapporteur pour cet excellent rapport. Je suis néanmoins un peu consterné par la confusion entretenue par certains de nos collègues sur ce dossier. On nous fait croire qu'il y a 20 milliards de dépenses françaises au bénéfice de l'étranger, pour des Etats avec lesquels nous ne partageons rien, des Etats qui ont eux-mêmes des difficultés économiques qui sont bien supérieures aux nôtres, qui ont des niveaux de développement et de revenu qui sont très inférieurs aux nôtres et qui sont soumis à une concurrence sans pitié, y compris de la part des groupes français. Sur ces 20 milliards, 14 reviennent à la France, un peu moins que la Pologne, plus que l'Espagne, plus que tous les autres pays d'Europe centrale et orientale. La France est le premier bénéficiaire de la PAC. Que dites-vous aux paysans et aux chercheurs, une partie essentielle du financement de la R&D relevant aujourd'hui de programmes européens ? Je rappelle que UKIP a voulu arrêter les financements européens alors que 400 millions d'euros par mois reviennent dans le budget du NHS. Aujourd'hui ils s'en mordent les doigts. Soyons sérieux. Regardons les chiffres. Regardons les problèmes soulignés par M. Leroy avec beaucoup de pertinence. Je rappelle enfin que ce prélèvement est la simple traduction des engagements pluriannuels pris par les majorités d'avant et d'après 2012. Plus d'efficacité, plus de retour sur investissement, mieux pour moins cher : nous sommes tous d'accord. Nous avons besoin de financer des biens communs. Nous avons appelé à un rééquilibrage des finances de l'Union. Vous avez contribué à mettre la pression sur la Commission pour que M. Juncker lance son plan d'investissement pour les entreprises. Vous avez été partie prenante de tout cela. Vous avez aussi appelé à ce que la France et l'Europe conjuguent leurs efforts au Sahel, dans les pays du tiers monde, notamment en Afrique, avec les accords de Cotonou. Tout cela est financé par ce budget. Donc j'appelle à un peu de cohérence. Pouvez-vous m'indiquer comment se situe le fonds européen de développement qui finance l'essentiel de notre action dans les pays en voie de développement ? Nous sommes un peu inquiets car le financement des priorités internationales de l'Union a toujours été rendu possible par la réallocation des budgets non engagés et des reliquats non engagés. Alors qu'on s'achemine vers la fin des reliquats du FED et de l'action extérieure, et alors que nous aurons encore des crises devant nous, nous ne sommes pas sûrs de pouvoir compter sur l'Europe pour les financer puisqu'il n'y a plus de marge de manœuvre.

Mme Bérengère Poletti. Je trouve désagréable qu'on montre du doigt des élus qui se posent des questions légitimes sur le budget européen. Je voudrais revenir

sur la correction britannique et le grand nombre de pays qui ont également demandé une telle correction. Cela concerne un nombre important de pays riches comme l'Allemagne, les Pays-Bas alors que la France n'a jamais demandé de rabais. Maurice Leroy m'a indiqué que ce n'était pas la position de la France. Je ne comprends que la France ne demande pas un même type de rabais.

Mme Marine Le Pen. Je ne me sens pas du tout concernée par les leçons de cohérence données par M. Maire. La position que défend ma formation politique est constante. Je me réjouis quand même des quelques avancées de ce rapport, surtout de la part de M. Leroy dont je connais l'affection à l'égard de la construction européenne. Tout ce qui va dans le sens d'une plus grande lucidité à l'égard de ce qui ne fonctionne pas est bienvenu. Diverses formations politiques ont contribué à faire tomber cette espèce de mur du déni, cette vision religieuse de l'Union européenne qui veut qu'on ne puisse rien critiquer sans être accusé de blasphème. Il est absolument inimaginable de voir augmenter ainsi le budget accordé à l'Union européenne, compte tenu des choix budgétaires qui sont faits. Cette augmentation est spectaculaire et pas encore terminée puisqu'on en annonce une autre l'année prochaine. Aucun autre budget n'augmente ainsi de 13 %. Je partage tout ce qui a été dit sur le caractère illisible et flou de ce rapport. Je note une diminution très importante (22 %) de la rubrique « sécurité et citoyenneté ». C'est incompréhensible en présence d'une menace terroriste massive et de la nécessité de protéger les frontières que l'Europe n'a jamais réussi à protéger. Je vois aussi qu'il est question de la facilité budgétaire pour la Turquie. Voilà un scandale qui ne cesse de rebondir année après année. On continue à financer massivement, à hauteur de 3 milliards d'euros (dont 300 millions d'euros pour notre pays), la Turquie alors que l'on sait pertinemment ce qu'il s'y passe. Il s'agit là d'un véritable scandale alors qu'on espère 140 millions d'euros de la baisse des APL. Va-t-on renforcer la dictature en herbe de M. Erdogan ? Vous indiquez très justement que les accords de libre-échange diminuent les recettes. Vous oubliez les pertes de marchés. Ces accords créent les conditions d'une concurrence déloyale. Vous évoquez les externalités positives de l'Union européenne mais tout cela est du langage « techno » et n'est pas chiffré. Je suis sûre que nos compatriotes n'y comprendront rien. Quid des conséquences des choix européens sur les difficultés de notre industrie et de notre agriculture, dont le CETA sera une nouvelle démonstration ? Enfin, nous sommes totalement opposés à l'idée de prélever un impôt européen. Il s'agit d'une prérogative régaliennne. Pour toutes ces raisons, nous nous opposerons de toutes nos forces à ce prélèvement européen.

Mme Olga Givernet. L'opportunité de transformation de l'Europe existe avec la volonté forte du Président de la République, qui la porte à l'international. Elle est reconnue de manière unanime par nos concitoyens. Le budget est un élément essentiel qui prépare cette transformation. Il faut voir le retour sur investissement de manière globale, en incluant sa dimension économique mais aussi sociale. Notre poids dans le budget européen sera aussi un moyen de pouvoir imposer notre vision, notamment sur les travailleurs détachés. Il faut que cette volonté européenne soit portée par tout le monde.

M. Ludovic Mendes. Ce débat est intéressant. L'Europe n'est pas assez ouverte. Elle ne communique pas assez bien mais elle est en train de se remettre en

question. La France porte actuellement les conventions démocratiques qui nous permettraient d'aller sur le terrain pour avoir une vision bien différente et plus connectée avec les citoyens, les associations, les ONG et les entreprises. Si nous voulons une solidarité européenne pour lutter contre le terrorisme, faire en sorte que nos frontières soient mieux protégées, mettre un terme au système des travailleurs détachés, promouvoir des améliorations en matière climatique, de droits de l'homme, nous avons besoin d'une Europe souveraine, unie. Il faut donc un budget fort. Si la France était sans l'Europe, ça nous coûterait encore plus cher et nous n'en avons pas suffisamment conscience. Nous sommes à l'aube d'une nouvelle ère européenne que nous devons construire tous ensemble. Eurosceptiques et européens convaincus doivent avancer dans la même direction. Refuser ce budget c'est aussi refuser l'avenir de l'Europe.

M. Christophe Naegelen. En ces temps de mondialisation, je crois en une Europe forte mais aussi en une certaine justice et une certaine justesse. Si nous avons une hausse de la contribution, il faudrait que nous ayons aussi une hausse des retours pour nos entreprises françaises, pour nos agriculteurs, pour la France en général. Je suis donc pour une solidarité européenne mais une solidarité européenne avec un juste retour aux différents contributeurs.

M. Bruno Bonnell. Je voudrais partager avec vous une expérience et un enthousiasme. J'ai été chef d'une entreprise dont les opérations couvraient le monde entier. L'Europe est un outil extraordinaire qui permet incontestablement de développer des entreprises. On ignore trop souvent les actions de l'Union européenne dans le domaine de la recherche par exemple. Par ailleurs, avons-nous le choix ? Nous pouvons nous recroqueviller dans une vision budgétaire et comptable. Si on veut réformer l'Europe pour en faire ce qu'elle doit être, à savoir une puissance compétitive par rapport aux Etats-Unis, la Russie, l'Inde, la Chine, il faut être autour de la table. Je pense donc qu'il y a, comme dirait Schopenhauer, un monde où il y a une volonté et une représentation. La représentation du monde est ce qu'elle est et il faut l'accepter. L'acte politique est la volonté de délibérément aller vers l'Europe.

Mme Valérie Boyer. Je suis un peu gênée car il n'est pas question de nier mon enthousiasme pour la construction européenne et pour ce que l'Europe a pu apporter. Comme Mme Bérandère Poletti, je regrette que la France ne demande pas ce que demandent les grands pays européens. On ne peut pas d'un côté déplorer le manque d'appétit des Français pour l'Europe et être aussi opaques dans les objectifs et les retours de l'Europe. On ne peut pas être les seuls à intervenir sur des théâtres internationaux en matière de défense. On ne peut pas ne pas avoir nos propres objectifs en matière de gestion de la crise migratoire, qui ne soient pas partagés par les autres ou porter seuls un certain nombre de choses. Par ailleurs, je suis fréquemment intervenue au sujet des crédits qui vont vers la Turquie. Et ce n'est pas seulement mon tropisme vis-à-vis de l'Arménie qui me conduit à réagir. Comment peut-on donner autant, dans un cadre européen, à un pays qui est particulièrement provocateur vis-à-vis de l'Europe ? Il y a d'abord eu les crédits pour préparer l'entrée de la Turquie. Aujourd'hui, la France verse encore 300 millions d'euros à ce pays riche. On lui a quand même promis 3 milliards d'euros pour faire de la traite d'êtres humains avec les camps de réfugiés qui se trouvent sur son territoire. Je suis donc

extrêmement gênée pour ne pas dire furieuse et désespérée qu'on continue à verser des montants aussi importants à la Turquie sans débat à l'Assemblée nationale ? Comment voulez-vous que les Français adhèrent à la construction européenne si on continue à faire ce genre de chose dans l'opacité la plus totale sur ce que l'on verse, les retours dont nous bénéficions (et nous devons nous féliciter des retours en matière agricole) ? Sur des questions qui touchent aux droits de l'homme, aux réfugiés, à l'opportunité de faire entrer un nouveau pays dans l'Union, on continue à faire comme avant. Il va de soi que je suis totalement opposée à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Je ne pourrai pas être favorable à ce prélèvement compte tenu de ces 300 millions d'euros en faveur de la Turquie. Cette ligne budgétaire ne tient aucunement compte de la volonté des Français.

M. Michel Herbillon. Je remercie notre rapporteur de son rapport. Je rappelle que nous sommes réunis pour nous prononcer sur le prélèvement européen et non pour débattre de manière générale de l'Europe. On ne peut pas tout mélanger. Je respecte les opinions qui ont été formulées sur des bancs très différents et qui à maints égards se rejoignent. Rien de ce qui a été dit par Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen, Nicolas Dupont-Aignan n'est étonnant. Je reconnais chez eux une cohérence qui n'est pas l'apanage de tous les responsables politiques. Ils ne sont pas eurosceptiques mais eurohostiles. Nous ne pouvons rejoindre Nicolas Dupont-Aignan lorsqu'il évoque une institution qui nous nuit. Notre collègue est trop intelligent pour réduire la question européenne à ce type d'aphorisme. N'oublions pas qu'il y a dans ces chiffres 15 milliards qui concernent la PAC. Je trouve trop commode et faible l'idée selon laquelle l'absence de prélèvement exonérerait notre pays de faire les réformes structurelles qu'il doit faire et qui ont été si longtemps retardées. Je propose à notre rapporteur que notre avis soit assorti de réserves fortes. J'ai foi en l'Europe et je ne m'en excuse pas mais je ne suis pas un européiste béat disant que tout va bien et que l'on doit continuer de la même manière. Il faut donc assortir notre accord de fortes réserves et préconisations d'une plus grande lisibilité, cohérence, transparence du financement de l'Union européenne, qui doit être plus équitable. Par ailleurs je propose que nous ayons, au sein de cette commission, un organisme de vigilance régulière sur les finances de l'Union européennes, chargé de contrôler la manière dont les crédits sont utilisés, afin que notre avis ne soit pas formulé une fois par an.

M. Maurice Leroy, rapporteur. Le débat sur le prélèvement pour l'UE est chaque année l'occasion d'un débat sur l'Europe. Je ne vais pas débattre sur le fond avec chacune et chacun de ceux qui ont exprimé leurs positions sur l'Europe. Nous sommes là pour exercer notre pouvoir de contrôle et c'est ce que j'ai fait.

Je vais revenir sur les éléments plus techniques. J'indique à Jean-Paul Lecoq que j'appelle à créer de nouvelles ressources propres, comme la taxe carbone.

Je voudrais dire à Mme Le Pen que les crédits « sécurité et citoyenneté » diminuent ponctuellement en 2018 mais qu'ils avaient fortement augmenté ces trois dernières années. La baisse est liée au retard de l'adoption du règlement dit « Dublin ». La baisse est donc ponctuelle et les crédits devraient de nouveau augmenter en 2019.

Entre les européens béats et les eurosceptiques, j'espère avoir fait la démonstration dans mon rapport écrit que l'on peut être un ardent défenseur de l'Europe et précisément entendre ce qui a été dit par Jean-Paul Lecoq, Jean-Luc Mélenchon, Marine Le Pen, Bérengère Poletti et d'autres. On peut exprimer un certain nombre de critiques, et j'ai moi-même exprimé des réserves dans l'objectif d'avoir plus d'Europe et surtout mieux d'Europe.

Pour répondre concrètement à Mme Bérengère Poletti, le rabais était de 5 milliards pour le Royaume-Uni, 605 millions pour les Pays-Bas et 150 millions d'euros pour la Suède. Elle retrouvera tous ces éléments dans le jaune budgétaire, à la page 29.

J'indique à Jacques Maire que le fonds européen de développement est hors budget actuellement. Je le pointe dans le rapport écrit et propose notamment de le réintégrer dans le budget. En ce qui concerne les marges de manœuvre limitées dont nous disposons pour l'action extérieure, c'est effectivement l'inquiétude dont mon rapport se fait l'écho et c'est pourquoi j'en appelle à une réflexion sur la mise en place d'un cadre plus flexible permettant de mieux faire face à des besoins imprévus mais aussi sur le niveau global des dépenses dans ce domaine.

En résumé, j'appelle à plus d'efficacité, de lisibilité mais aussi à créer de nouvelles ressources propres. Je pense que le Brexit est une opportunité pour prendre ce problème à bras le corps. Et je souscris à la proposition de la présidente d'un contrôle tout au long de l'année.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Je suis une Européenne convaincue et hostile à l'adhésion de la Turquie. Il faudrait clarifier notre position et arrêter de raconter des histoires. Cela serait plus clair et plus honnête. Il me semble que les 300 millions d'euros évoqués par Mme Boyer représentent la contribution française aux 3 milliards promis à la Turquie pour permettre une stabilisation sur place en Turquie de ceux qui ont fui la Syrie. Ce sont donc des circonstances exceptionnelles et particulières.

Mme Valérie Boyer. Ce sont des accords qui ont été « pilotés » sans la France et qui prolongent les budgets que nous avons votés pour l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Je m'y étais toujours opposée et j'avais même fait une proposition de loi. Comment ne pas comprendre les Français qui sont contre l'Europe lorsqu'il y a des budgets qui passent comme cela, sans aucun droit de regard ? On ne peut pas réconcilier les Français avec l'Europe comme cela.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Cette somme doit être mise dans son contexte de crise de réfugiés qui est le sien. Ma deuxième observation est sur la défense. J'ai longtemps défendu l'idée d'une contribution financière de l'Europe à nos opérations militaires. Mais ce qui fait la grandeur de notre pays, c'est aussi notre capacité à intervenir seuls. Cette contribution financière pourrait remettre en cause notre autonomie. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut pas améliorer la coopération au niveau européen.

M. Michel Herbillon. Je vous remercie Mme la Présidente. Nous sommes nombreux à considérer qu'il faut clôturer ces palinodies sur l'entrée éventuelle de la Turquie qui durent depuis 15 ans. Je voudrais aussi remercier notre collègue Maurice Leroy. Je voudrais vous demander, Mme la Présidente, sur le plan formel, pourrait-on assortir notre vote de réserves ?

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Je pense qu'en tous les cas, nous pouvons porter une exigence et c'est ce que fait le rapport. Au-delà, il faut vraiment améliorer la manière dont on prépare le projet de loi de finances. Il faut que les rapporteurs soient pérennisés sur l'année et qu'en permanence on évalue et on contrôle. On retrouvera ainsi un levier politique et une capacité à agir et à peser sur le fond. La procédure d'examen du projet de loi de finances doit être améliorée. J'espère que les autres commissions sont sur cette ligne. Beaucoup de frustrations s'expriment au moment du projet de loi de finances car le débat est trop contraint. Moins il y aura d'opacité, plus il y aura de l'efficacité. Nous devons viser plus d'efficacité publique aux niveaux national et européen. Nous le devons à nos concitoyens et c'est là le rôle et l'utilité du Parlement.

Mme Marine Le Pen. Je ressens un malaise car nous n'avons jamais le droit de dire non vis-à-vis de l'Union européenne. On se laisse imposer des décisions. Ne pourrait-on pas dire non ? Dire non par exemple à ses 300 millions d'euros ? Ne serait-ce que sur la forme, c'est Angela Merkel qui a décidé de passer un accord avec Erdogan sans demander rien à personne et sans l'aval de l'Union européenne, avec d'ailleurs un chantage de la part de M. Erdogan. Donc en réalité, nous nous soumettons à un chantage. On vient ensuite nous apporter la note. Pourquoi ne pas dire non ? L'Allemagne pourrait prendre en charge seule cet accord qu'elle a elle seule signé. L'Allemagne est très riche et a des excédents monstrueux. Au Mali, nos interventions sont au bénéfice de tous, elles visent à protéger les arrivées massives, les trafics de migrants. On pourrait quand même envisager qu'un certain nombre de pays puissent nous soutenir financièrement. On a le sentiment d'être systématiquement les dindons de la farce.

M. Jérôme Lambert. Je voudrais vous rappeler une statistique qui m'interroge : le déficit de la balance commerciale de la France vis-à-vis de l'Union européenne est de l'ordre de 30 milliards d'euros. Il faut se battre sur ce front. Comment fait-on pour regagner des parts de marché ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Il n'y a pas une personne ici qui ne cherche à œuvrer pour sa patrie. Il n'y a pas une personne ici qui pense que l'Europe est un accident. L'Union européenne est un fait historique : nous ne pouvons rien y changer. Je ne la regarde pas comme un fait extérieur. Ce qui m'indigne, c'est que nous n'avons aucune influence sur le mode de construction de cette Union. Or, nous sommes la deuxième économie de cette union. C'est ça qui n'est pas acceptable. Et on oppose une espèce de souveraineté de l'Union fumeuse à la souveraineté nationale. C'est nous qui incarnons la seule forme de souveraineté.

Alors je veux croire au pari de notre rapporteur, M. Maurice Leroy. Puisque les Anglais s'en vont, nous allons remettre en cause un certain nombre de choses.

Mais il est probable qu'il ne se passe rien et il faudra alors en tirer des conclusions. Nous subissons aujourd'hui toute une série de remarques blessantes de la part de l'Europe. Mais aujourd'hui la structure la plus mal gérée de toute l'Union européenne, c'est l'Union européenne elle-même : sur-salaires, organismes inutiles, comme par exemple le service des affaires étrangères qui recrutera 5000 personnes. A quoi servent-tous ces gens ? On nous fait la leçon mais nous aussi, nous avons des choses à dire à l'Europe, en particulier qu'elle est très mal gérée.

Il n'est pas normal que l'on donne deux fois le budget Erasmus à la Turquie. Lorsque le Président de la République a dit qu'il voulait établir aux frontières de l'Europe une taxe carbone, il est donc entré dans une logique de protectionnisme solidaire ou en tout cas écologique. On pourrait de cette manière relever les recettes de l'Union et diminuer la charge des Etats. Lorsque nous parlons de 20 milliards, il en revient 14 milliards à notre pays, en particulier à l'agriculture française mais de façon détestable et surtout c'est notre argent. Je ne dis pas que ça justifie le fait de plier bagage et de s'en aller. Mais nous n'allons pas nous taire parce que nous recevons une partie de ce budget. La France a quelque chose à dire et c'est le moment de le faire. Nous devrions inclure au rapport une liste de critiques que nous partageons tous.

M. Maurice Leroy, rapporteur. Prenez le temps sincèrement de lire mon rapport. La taxe carbone est dans mon rapport. Donc encore une fois, j'ai exprimé des choses, un certain nombre de critiques, de réserves assez fortes.

M. Hervé Berville. On est tous d'accord pour plus d'efficacité de l'Union européenne et donc de l'argent du contribuable français. Mais nous devons rétablir des faits. Seuls 6 % de l'argent donné ne revient pas aux Etats et aux citoyens et vont au fonctionnement de l'UE. On fait semblant de croire que l'Europe ne serait qu'un jeu arithmétique à somme nulle. Il faut assumer que si l'on veut de la solidarité et de la coopération, les pays les plus riches paieront pour ceux qui en ont le plus besoin. C'est une évidence. Les agriculteurs sont favorables à la coopération européenne et à la PAC en reconnaissant qu'il faut mieux l'utiliser. Il faut faire preuve d'honnêteté intellectuelle.

Nous avons de l'influence, nous pesons dans les instances européennes. Nous en aurions plus si nos députés européens cessaient d'utiliser leur siège comme un strapontin qu'ils quittent dès que l'occasion se présente.

Sur la question du service d'action extérieure européenne. Il faut plus d'efficacité. Mais dans les pays comme le Kenya ou la Somalie par exemple, ce service a une vraie utilité et fait entendre la voix de l'Union. Arrêtons un peu les caricatures. Sortons des postures et essayons d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne.

Mme Liliana Tanguy. Le principe de solidarité, en particulier financière, est inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'Union. Certains pays doivent contribuer plus que d'autres. Ce principe est le meilleur rempart contre les

populismes des pays qui sont en difficulté économique et sociale. On peut très bien garder sa souveraineté nationale et être solidaire vis-à-vis des membres de l'Union.

M. Nicolas Dupont-Aignan. Je ferai deux remarques. Le problème n'est pas de payer plus. Le problème est de donner beaucoup d'argent et de n'avoir aucun levier pour aucun changement. Je ne suis pas hostile au principe de solidarité mais nous finançons nous-mêmes notre concurrence déloyale, à travers par exemple le système des travailleurs détachés.

Les pro-européens n'ont aucun résultat car ils ne votent jamais contre. Ceux qui ont fait avancer l'Europe sont ceux qui n'ont rien demandé à personne : de Gaulle, Kohl, Thatcher. On peut faire n'importe quelle réserve, rien ne changera car ils ne nous respecteront pas en ne disant pas les choses franchement.

M. Jean-Paul Lecoq. On n'accompagne jamais nos décisions d'évaluations. Apparemment nous ne parlons pas aux mêmes agriculteurs. Moi, je rencontre des agriculteurs qui veulent vivre de leur travail. Ils ne demandent pas que l'Europe paye mais ils demandent des règles qui les protègent face aux multinationales de la distribution. Regardons l'évolution du déficit commercial français parallèlement à l'évolution de la construction de l'Europe libérale. Vous verrez qu'il y a une adéquation. Plus on libéralise, plus on détruit notre économie. Les travailleurs détachés ont aggravé le problème. Dans ma circonscription, tous les échafaudes ou les constructeurs viennent d'Europe de l'est. L'économie française est imbibée de ce type de contrats. Il faut oser contrer ce type d'accord. Je le dis aussi sur le CETA. Il faut oser le contrer. La taxe carbone m'intéresse aussi. Ce qui me perturbe dans ce rapport, c'est sa sincérité. Mais il est tellement sincère que nous ne pouvons pas voter ce prélèvement comme cela. Il y a tellement de réserves qu'il faut dire à un moment que l'on n'en veut pas.

M. Frédéric Petit. Quelques remarques pour resituer historiquement le débat.

Le problème de la souveraineté a été le premier grand débat qui a animé la création de la CECA dont l'UE est un peu l'héritière. Cette création n'aurait pas eu lieu sans ce débat. On peut faire aujourd'hui une évaluation de ce qu'a été ce partage de souveraineté. Il y avait vraiment la lutte entre le contrôle par les ministres et le contrôle par les peuples. La deuxième option a été choisie.

D'autre part, la réunification des Allemagnes est un modèle intéressant à analyser. Cette décision, très impopulaire et très politique au départ, a eu des résultats très rapides que peu de personnes attendaient. Il serait intéressant de voir pourquoi cette décision a eu des résultats aussi rapides.

Et puis, troisième remarque plus personnelle : le politique ne travaille pas pour ses électeurs mais pour le bien général à l'échelle européenne. Je n'ai pas l'impression que ces milliards sortent de chez moi. Ils vont dans les routes sur lesquelles je circule, les aéroports, etc. Evidemment il faut de l'efficacité publique.

Mme Laetitia Saint-Paul. J'ai bien entendu toutes les réserves. Je suis favorable à ce budget mais en demandant plus d'efficacité et le suivi sera fondamental. Il faut mieux d'Europe mais aussi mieux de France. Nous devons augmenter nos exportations et peut-être que nos excès normatifs par rapport à l'Union nous nuisent. Je pense que cette réflexion peut-être suivie en parallèle : mieux d'Europe et mieux de France.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. J'espère que nous allons pouvoir aller au fond des choses.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet *un avis favorable* à l'adoption de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2018.

*

ANNEXE : VUE D'ENSEMBLE DU PROJET DE BUDGET POUR 2018

3.2. Vue d'ensemble du projet de budget 2018

[Crédits d'engagement (CE) et crédits de paiement (CP) en Mio EUR, arrondis aux prix courants]

Rubrique	Budget 2017 (1)		Projet de budget (PB) 2018 (2)		Part dans le PB 2018		Différence 2018 - 2017 (2 - 1)		Différence 2018 / 2017 (2 / 1)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
	(1)	(1)	(2)	(2)	(2 - 1)	(2 - 1)	(2 - 1)	(2 - 1)	(2 / 1)	(2 / 1)
1. Croissance intelligente et inclusive	75 398,8	56 521,8	77 249,2	66 845,9	48,1 %	46,0 %	1 850,4	10 324,1	2,5 %	18,3 %
<i>dont part relevant de la marge globale pour les engagements</i>	<i>1 939,1</i>		<i>891,7</i>							
<i>Plafond</i>	<i>73 512,0</i>		<i>76 420,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>52,3</i>		<i>62,5</i>							
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	21 312,2	19 320,9	21 841,3	20 082,4	13,6 %	13,8 %	529,1	761,5	2,5 %	3,9 %
<i>dont part relevant de la marge globale pour les engagements</i>	<i>1 439,1</i>		<i>638,4</i>							
<i>Plafond</i>	<i>19 925,0</i>		<i>21 239,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>51,9</i>		<i>56,1</i>							
1b Cohésion économique, sociale et territoriale	54 086,6	37 200,8	55 407,9	46 763,5	34,5 %	32,2 %	1 321,3	9 562,6	2,4 %	25,7 %
<i>dont part relevant de la marge globale pour les engagements</i>	<i>500,0</i>		<i>233,3</i>							
<i>Plafond</i>	<i>53 587,0</i>		<i>55 181,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>0,4</i>		<i>6,5</i>							
2. Croissance durable: ressources naturelles	58 584,4	54 914,0	59 553,5	56 359,8	37,1 %	38,8 %	969,1	1 445,8	1,7 %	2,6 %
<i>dont part compensée par la marge pour imprévus</i>	<i>60 191,0</i>		<i>60 267,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>- 575,0</i>		<i>0,0</i>							
<i>Plafond</i>	<i>1 031,6</i>		<i>713,5</i>							
dont: Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) — dépenses relatives au marché et paiements directs	42 612,6	42 563,0	43 518,3	43 472,5	27,1 %	29,9 %	905,7	909,5	2,1 %	2,1 %
3. Sécurité et citoyenneté	4 284,0	3 787,0	3 473,1	2 963,8	2,2 %	2,0 %	- 811,0	- 823,1	- 18,9 %	- 21,7 %
<i>dont part relevant de l'instrument de flexibilité</i>	<i>530,0</i>		<i>817,1</i>							
<i>dont part relevant de la marge pour imprévus</i>	<i>1 176,0</i>		<i>0,0</i>							
<i>Plafond</i>	<i>2 578,0</i>		<i>2 656,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>0,0</i>		<i>0,0</i>							

Rubrique	Budget 2017 (1)		Projet de budget (PB) 2018 (2)		Part dans le PB 2018		Différence 2018 - 2017 (2 - 1)		Différence 2018 / 2017 (2 / 1)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
	(1)	(1)	(2)	(2)						
4. L'Europe dans le monde	10 162,1	9 483,1	9 593,0	8 951,0	6,0 %	6,2 %	- 569,1	- 532,0	- 5,6 %	- 5,6 %
<i>dont part relevant de la marge pour imprévus</i>	<i>730,1</i>		<i>0,0</i>							
<i>Plafond</i>	<i>9 432,0</i>		<i>9 825,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>0,0</i>		<i>232,0</i>							
5. Administration	9 394,5	9 394,6	9 682,4	9 685,0	6,0 %	6,7 %	287,9	290,4	3,1 %	3,1 %
<i>dont part compensée par la marge pour imprévus</i>	<i>9 918,0</i>		<i>10 346,0</i>							
<i>Marge</i>	<i>- 507,3</i>		<i>- 570,0</i>							
<i>16,2</i>			<i>93,6</i>							
dont: Dépenses administratives des institutions	7 418,9	7 419,0	7 591,2	7 593,8	4,7 %	5,2 %	172,3	174,8	2,3 %	2,4 %
Réserve négative	p.m.	- 70,4	p.m.	p.m.	0,0 %	0,0 %	70,4	70,4	0,0 %	- 100,0 %
Crédits pour les rubriques	157 823,9	134 030,0	159 551,2	144 805,5	99,3 %	99,6 %	1 727,3	10 775,5	1,1 %	8,0 %
<i>dont part relevant de l'instrument de flexibilité</i>	<i>530,0</i>	<i>981,1</i>	<i>817,1</i>	<i>667,2</i>						
<i>dont part relevant de la marge globale pour les engagements</i>	<i>1 939,1</i>		<i>891,7</i>							
<i>dont part relevant de la marge pour imprévus</i>	<i>1 906,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>						
<i>Plafond</i>	<i>1 55 631,0</i>	<i>142 906,0</i>	<i>159 514,0</i>	<i>154 565,0</i>						
<i>Marge (3)</i>	<i>- 1 082,3</i>	<i>- 2 818,2</i>	<i>- 570,0</i>	<i>0,0</i>						
Crédits en % du RNB (4)	1 100,1	7 038,9	1 101,5	10 426,6						
Autres instruments spéciaux (4)	1,04 %	0,88 %	1,01 %	0,92 %						
Total des crédits	158 428,2	134 490,4	160 642,1	145 425,1	100,0 %	100,0 %	2 213,9	10 934,7	1,4 %	8,1 %
Crédits en % du RNB (5)	1,04 %	0,89 %	1,02 %	0,92 %						

(1) Le budget 2017 inclut le budget rectificatif n° 1 et les projets de budgets rectificatifs n° 2 et 3.

(2) Dans le cadre de l'ajustement technique du CFP adopté le 24 mai 2017 (COM(2017) 220), la Commission a utilisé la marge globale pour les paiements (MGP) résultant de l'exécution des crédits de paiement dans le budget 2016 pour relever respectivement de 5 491, 5 873 et 6 111 millions d'EUR les plafonds des paiements pour les exercices 2018, 2019 et 2020. La MGP est mentionnée au chapitre 1 («Dispositions générales») et non au chapitre 2 («Instruments spéciaux») du règlement CFP. La réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), l'instrument de flexibilité, la marge pour imprévus et la marge globale pour les engagements figurent au chapitre 2.

Le calcul de la marge 2018 tient aussi compte de l'accord global conclu sur le paquet révision à mi-parcours, intégrant la modification apportée à la compensation de la marge pour imprévus de 2014, qui passe de 2018-2020 à 2017.

(3) Le projet de budget repose sur les prévisions du RNB diffusées à l'issue de la réunion du comité consultatif des ressources propres (CCRP) du 19 mai 2017.

(4) Le terme «Autres instruments spéciaux» englobe la réserve d'aide d'urgence, le FEM et le FSUE. Les crédits correspondants sont considérés comme étant en dehors des plafonds du CFP aux fins du calcul des marges correspondantes. Il en va de même pour les crédits liés à l'instrument de flexibilité.