



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 45

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. XAVIER PALUSZKIEWICZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
DONNÉES CLÉS	6
LE PSR-UE : UN PRÉLÈVEMENT DIFFICILE À PILOTER	7
I. LE PSR-UE REPRÉSENTE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	7
II. L'EXÉCUTION 2018 EST SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, ILLUSTRANT LA COMPLEXITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE S'AGISSANT DU PSR-UE	9
III. LES ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES D'INFLUER SUR LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR 2019	10
DES POINTS DE VIGILANCE SUR LA GESTION DES FONDS	11
I. LA POLITIQUE DE COHÉSION VISE À RÉDUIRE LES ÉCARTS ENTRE LES DIFFÉRENTS TERRITOIRES	11
II. DES POINTS DE VIGILANCE EXISTENT SUR LA GESTION DES FESI EN FRANCE	13
III. UN IMPÉRATIF DE STABILITÉ POUR ANTICIPER LE DÉBUT DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION	16
Liste des personnes auditionnées par le rapporteur spécial	17
SOURCES UTILISÉES	19

SYNTHÈSE

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) représente la contribution française au budget de l'Union. Celui-ci s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel (CFP) d'une période de sept ans, qui fixe des plafonds de dépenses annuels.

Alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait un PSR-UE à hauteur de 19,9 milliards d'euros, il s'est établi en exécution à 20,645 milliards d'euros. Cet écart témoigne de la difficulté à anticiper le montant de ce prélèvement, qui est très tributaire du cycle budgétaire européen.

Le cycle européen des dépenses est très lié au rythme d'engagements des fonds de cohésion. Or, celui-ci a été plus lent que prévu sur cette programmation, ce qui explique que la contribution française ait été inférieure à la prévision sur les trois derniers exercices budgétaires.

Il est très probable que le montant de la contribution française augmente sensiblement en 2019 et en 2020, les deux dernières années de programmation du CFP, sur lesquelles l'engagement des fonds de cohésion sera plus important. Il est également possible que le montant de la contribution soit impacté par le Brexit.

*

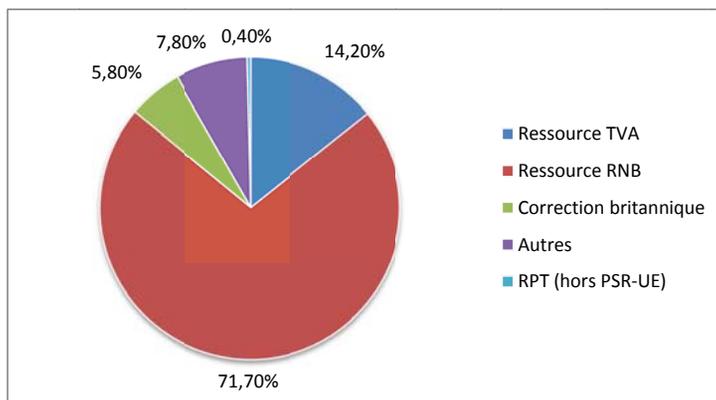
La thématique de contrôle est le bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structures et d'investissement, thème d'un rapport de la Cour des comptes présenté fin mai à la commission des finances.

La Cour, lors de ses travaux, a constaté que le transfert avait été mal anticipé, ralentissant d'autant le lancement et l'attribution des fonds. Elle souligne également un certain nombre de pratiques de gestion pouvant être problématiques à terme. Un exemple concerne l'application par les régions d'un taux de paiement inférieur à celui institué par la Commission et leur utilisation des fonds découlant de la différence de taux.

Il s'avère néanmoins que les régions ont développé une réelle expertise sur la gestion des fonds européens. En vue de la prochaine programmation, qui est en cours de négociations entre les institutions européennes, le rapporteur considère qu'il est impératif de conserver une stabilité dans la structure de gestion afin de ne pas prendre de retard dans l'attribution de fonds et de ne pas pénaliser les bénéficiaires.

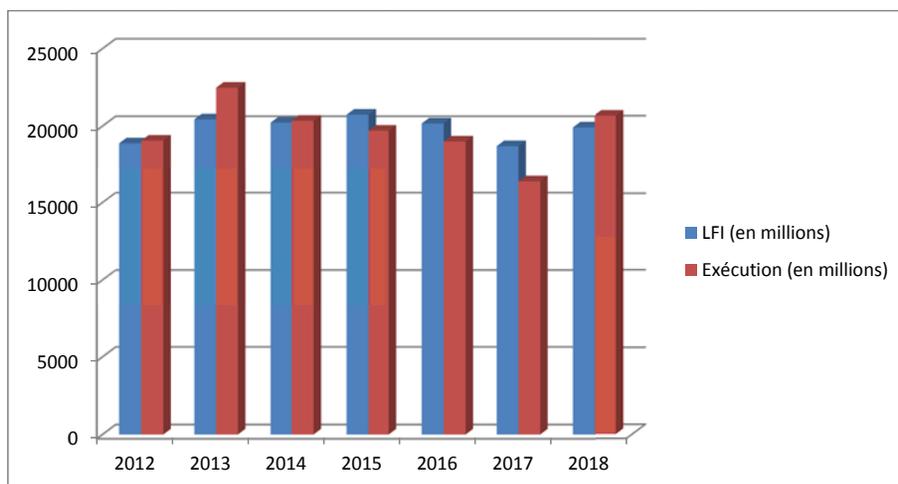
DONNÉES CLÉS

COMPOSITION DU PSR-UE EN 2018



Source : Cour des comptes, d'après les montants exécutés en 2018.

ÉVOLUTION DU MONTANT DU PSR-UE DEPUIS 2012, EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2019, Relations financières avec l'Union européenne.

LE PSR-UE : UN PRÉLÈVEMENT DIFFICILE À PILOTER

Le budget européen est adopté annuellement par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne, après proposition de la Commission européenne. Ce budget annuel s'inscrit dans un cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe un plafond de dépenses global, ainsi qu'un plafond annuel par rubriques, pour une période de sept ans. Ce CFP est prévu par l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le CFP actuel concerne la période 2014-2020. La proposition de la Commission avait été déposée en juin 2011, et l'accord final avait été conclu en décembre 2013, au terme de deux ans et demi de négociations. Le plafond avait été fixé à 960 milliards d'euros en crédits d'engagement.

Néanmoins, il reste très délicat de fixer des plafonds de dépenses pour une période de sept ans : cette anticipation des priorités de l'Union doit s'accompagner d'une certaine flexibilité afin de pouvoir adapter le budget aux nouveaux enjeux politiques survenus en cours de programmation.

Concernant la programmation 2014-2020, la fixation d'un cadre et de plafonds n'a pas empêché plusieurs modifications d'ampleur en cours d'exécution.

En septembre 2016, la Commission a donc présenté un projet de réexamen, sur lequel un accord a été conclu le 20 juin 2017. L'objectif affiché de cette révision était double. Il fallait orienter les financements vers la croissance et l'emploi, notamment des jeunes. Il s'agissait également de répondre à la problématique posée par l'augmentation des flux migratoires. Le budget prévu dans la rubrique « Sécurité et citoyenneté » était insuffisant, au regard de l'accélération de l'arrivée de migrants et de réfugiés sur le sol européen. **Cette révision a permis de débloquer 6 milliards d'euros, à plafonds constants**, dont 2,5 milliards fléchés vers la migration et le contrôle des frontières extérieures.

Le budget de l'Union européenne est donc très sensible à la conjoncture, ce qui se traduit par des difficultés pour les États membres à anticiper le montant de leurs contributions nationales.

I. LE PSR-UE REPRÉSENTE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) est prévu par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il correspond à la majeure partie de la contribution annuelle de la France au budget de l'Union européenne (UE).

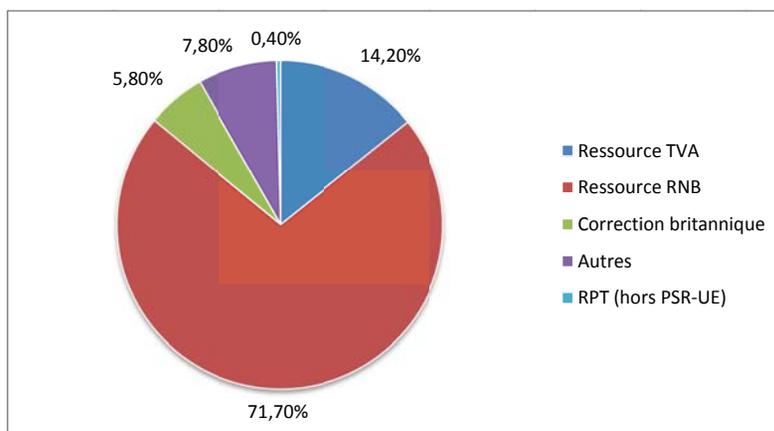
Au PSR-UE s'ajoutent les ressources propres traditionnelles (RPT) que sont les droits de douane, qui représentent une partie marginale du budget de l'Union européenne.

La contribution française comprend une ressource dite « TVA », calculée par l'application d'un taux d'appel à une assiette harmonisée, et la ressource sur le revenu national brut (RNB), versée par les États membres au prorata de leur RNB dans le RNB total de l'Union européenne pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget. Les contributions des États membres représentent donc la ressource d'équilibre : elles permettent de financer la partie du budget qui n'a pas été couverte par les autres ressources. Ce faisant, elle représente également la première source de revenus de l'Union.

En 2018, la contribution française se structure par :

- la ressource TVA, calculée par l'application d'un taux d'appel à une assiette harmonisée : 14,2 % de la contribution française ;
- la correction britannique : 5,8 % de la contribution française ;
- la ressource RNB : 71,7 % de la contribution française.

COMPOSITION DU PSR-UE EN 2018



Source : Cour des comptes, d'après les montants exécutés en 2018.

La composition du PSR-UE montre que son niveau dépend du rendement des autres recettes.

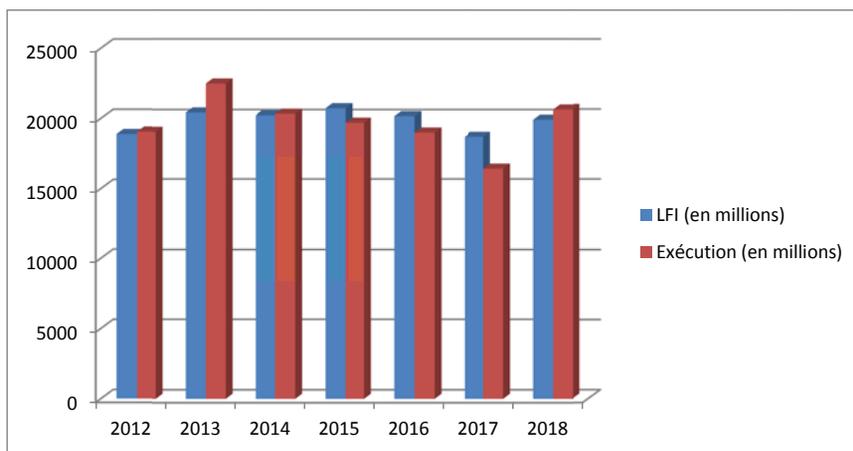
La France est le deuxième contributeur au budget de l'Union européenne après l'Allemagne, et la ressource RNB constitue 72 % de cette contribution. Elle est aussi le premier contributeur au financement du rabais britannique, dont la Commission a proposé une diminution progressive sur cinq ans.

II. L'EXÉCUTION 2018 EST SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION, ILLUSTRANT LA COMPLEXITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE S'AGISSANT DU PSR-UE

En 2018, le prélèvement sur recettes a atteint 20,645 milliards d'euros en 2018, alors que la prévision en LFI 2018 l'établissait à 19,9 milliards d'euros. Il est utile de rappeler que le phénomène inverse s'était produit l'année précédente, avec, en exécution, un prélèvement sur recettes inférieur à la prévision à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

Cet écart s'explique par la nature cyclique des dépenses au sein de l'Union européenne et la difficulté à prévoir le montant des décaissements. Certains programmes ont besoin d'un temps d'amorçage de plusieurs mois, voire de plusieurs années, ce qui retarde d'autant plus l'engagement des crédits de paiement. **Le niveau de la contribution française est donc intrinsèquement lié au cycle budgétaire européen.**

ÉVOLUTION DU MONTANT DU PSR-UE DEPUIS 2012, EN PRÉVISION ET EN EXÉCUTION



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2019, Relations financières avec l'Union européenne.

Cette dynamique s'observe depuis 2012 avec une montée en puissance des besoins de financement sur la fin de l'exercice budgétaire pluriannuel, en 2012 et 2013, ce qui se traduit par un PSR-UE supérieur à la prévision. Il y a ensuite une progressive réduction des montants du prélèvement sur recettes, qui s'explique par un démarrage de la politique de cohésion plus lent que celui qui avait été anticipé.

Outre le rendement des recettes de douanes et de TVA, le niveau d'engagement des fonds de cohésion impacte donc fortement le montant demandé par la Commission aux États membres pour équilibrer son budget annuel.

En 2018, six budgets rectificatifs ont été adoptés, le dernier en décembre. Cela rend très complexe pour la direction du budget toute tentative de rendre la prévision en LFI plus fiable. Ou, comme l'écrit la Cour des comptes dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire « *la procédure budgétaire européenne n'offre aux gouvernements des États membres aucune capacité d'anticipation* ».

III. LES ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES D'INFLUER SUR LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR 2019

L'événement le plus médiatisé, susceptible de faire varier la contribution de la France à l'Union européenne, est le Brexit. Ce n'est toutefois pas celui qui aurait l'impact le plus important.

La Commission se prépare à l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni sans accord. Elle a publié 92 notices sectorielles.

Selon la cheffe de la représentation permanente de la Commission européenne en France, les États européens sont plutôt bien préparés à l'hypothèse d'une sortie sans accord. La France a par exemple prévu de recruter 700 agents entre 2018 et 2020 aux douanes et travaille sur des solutions afin de fluidifier le trafic entre l'Angleterre et la France en cas de sortie sans accord.

La représentation a entrepris un tour des entreprises du pays et estime que celles-ci sont également bien préparées. Elle identifie néanmoins plusieurs risques. Selon elle, certaines entreprises n'ont pas bien identifié qu'elles étaient susceptibles de pâtir d'une sortie sans accord. Un deuxième type d'entreprises pourrait également éprouver des difficultés : les compagnies qui ont pour habitude d'exporter à l'intérieur de l'Union. Celles-ci n'ont pas l'habitude des procédures existantes pour des échanges avec un État tiers et pourraient être surprises.

Une incertitude subsiste sur le paiement par le Royaume-Uni de la facture de sortie, c'est-à-dire des engagements pris dans le dernier cadre financier pluriannuel.

La démission de Theresa May et les déclarations de son possible successeur sont de nature à faire douter de l'engagement du Royaume-Uni. Boris Johnson, alors ministre des affaires étrangères, avait déclaré en juillet 2017 que l'Union européenne « pouvait toujours courir » pour que le Royaume-Uni paie la facture alors en train d'être négociée. Le 9 juin 2019, le favori pour devenir le leader des Tories et ainsi devenir Premier ministre a prévenu une nouvelle fois qu'il pourrait refuser d'honorer la part des engagements financiers pris avec les autres États membres.

À cela s'ajoutent **les difficultés de pilotage des fonds européens**, qui laissent entrevoir une fin de programmation avec des besoins importants de financement pour financer les projets des bénéficiaires, ainsi que **la montée en puissance des instruments d'investissement**, qui s'appuient également sur les contributions des États membres.

Ces différents éléments semblent indiquer que la contribution française sera vraisemblablement plus élevée en 2020, alors que la LFI pour 2019 prévoit déjà un montant élevé, à hauteur de 21,4 milliards d'euros.

DES POINTS DE VIGILANCE SUR LA GESTION DES FONDS

À la demande de la commission des finances, la Cour des comptes a remis en juillet 2018 une enquête visant à analyser le pilotage des fonds, l'articulation entre les différents financements (européens, nationaux, régionaux) et les risques financiers liés à la gestion des fonds. L'enquête porte sur quatre régions – Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Provence-Alpes Côte d'Azur.

I. LA POLITIQUE DE COHÉSION VISE À RÉDUIRE LES ÉCARTS ENTRE LES DIFFÉRENTS TERRITOIRES

La politique de cohésion représente le premier poste de dépenses du budget de l'Union européenne. L'objectif affiché de cette politique communautaire, dont l'élaboration remonte aux années 1970, est de réduire les écarts entre les différentes régions.

La politique de cohésion constitue un pilier de l'action de l'Union européenne

Cette politique prend une véritable ampleur lors des premiers élargissements. Alors que les pays fondateurs avaient des niveaux de développement comparables, les pays entrés en 1973 sont moins riches. Afin d'y remédier, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) est créé en 1975. Il redistribue des financements aux régions identifiées comme étant les plus en difficulté.

Au fur et à mesure des élargissements, la politique de cohésion s'est développée et les instruments se sont diversifiés. Aujourd'hui, les fonds structurels d'investissement européens – fonds structurels – sont composés de cinq fonds : le Fonds de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement agricole (FEADER), le Fonds de cohésion, et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

L'Union européenne a déterminé trois catégories de régions :

- les régions les moins développées : PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne ;
- les régions en transition : PIB/habitant compris entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'Union européenne ;
- les régions les plus développées : PIB/habitant supérieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne.

L'appartenance à une catégorie détermine ensuite l'éligibilité aux différents fonds européens.

Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les fonds bénéficient de crédits importants :

- le **Fonds européen de développement régional (FEDER) : 210 milliards d’euros** de crédits d’engagement ;
- le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : 96 milliards d’euros** de crédits d’engagement ;
- le **Fonds social européen (FSE) : 80 milliards d’euros** de crédits d’engagement ;
- le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) : 7,4 milliards d’euros** de crédits d’engagement.

La Cour des comptes constate dans son rapport que la gestion par les régions aujourd’hui est loin d’être optimale. Elle note qu’à la fin 2018, 61 % des fonds européens et structurels d’investissement (FESI) attribués avaient été engagés, et que 35 % des montants avaient été payés aux bénéficiaires. Si ces résultats placent la France dans la moyenne européenne, ils sont très éloignés des meilleurs élèves (la Finlande a un taux de paiement de 55 %).

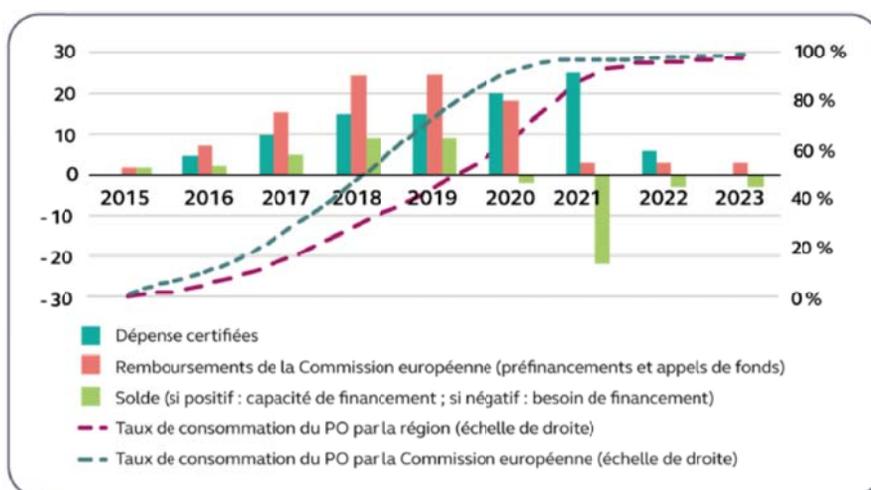
Elle s’appuie également sur les résultats du sondage adressé aux bénéficiaires des fonds, qui ont désigné le délai de paiement comme principal axe d’amélioration.

La Cour n’a pas pu évaluer au cours de son enquête la pertinence des projets co-financés par les fonds européens et leur adéquation avec les objectifs arrêtés au niveau européen.

II. DES POINTS DE VIGILANCE EXISTENT SUR LA GESTION DES FESI EN FRANCE

En premier lieu, **l'existence d'un décalage entre les flux de recettes et de dépenses** est un sujet d'inquiétude pour l'avenir : en effet, la Commission européenne verse des préfinancements en début de programmation, alors que les dépenses réalisées sont encore très faibles. Le déséquilibre s'inverse en seconde partie de programmation au fil des versements aux bénéficiaires, supérieurs aux préfinancements, comme le montre le graphique ci-dessous issu de l'enquête de la Cour des comptes.

Graphique n° 1 : flux financiers entre l'autorité de gestion et la Commission européenne au cours de la programmation



Source : Cour des comptes.

Cela fait peser un réel risque, comme le souligne la Cour : « *en l'absence de gestion prudente des préfinancements, la région ne disposera plus des avances de trésorerie pour réduire son besoin de financement annuel en fin de programmation* ».

La Cour alerte également **sur l'utilisation par certaines régions de « surplus de financement »** : ce surplus est constitué lorsque les autorités de gestion appliquent un taux de paiement inférieur à celui remboursé par l'Union européenne. Or l'utilisation de cette « réserve » n'est pas contrôlée : la Cour met en garde contre les potentielles conséquences de ces pratiques.

La Cour avait déjà expliqué cette pratique dans son rapport public annuel de 2019 en examinant la gestion des FESI en outre-mer sur la programmation 2007-2013. Elle soulignait que les excédents générés par cette pratique pouvaient se révéler « substantiels » ; en Guyane, la réserve pour le FSE s'élevait à 11,8 millions d'euros (15,2 % du montant dû aux bénéficiaires) et en Guadeloupe, 62,3 millions d'euros au titre du FEDER.

Le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de laisser perdurer ces pratiques et invite l'État à dialoguer avec les autorités de gestion pour décider de règles de gestion communes au niveau national.

Enfin, la Cour souhaite attirer l'attention sur la gestion du FEADER, particulièrement insatisfaisante : l'État continue de jouer un rôle important dans l'instruction des dossiers (par l'intermédiaire des services déconcentrés) et cette multiplication des autorités de gestion entraîne de nombreux inconvénients, notamment le manque de lisibilité pour les porteurs de projets.

III. UN IMPÉRATIF DE STABILITÉ POUR ANTICIPER LE DÉBUT DE LA PROCHAINE PROGRAMMATION

Les négociations sur la prochaine programmation 2021-2027, ont débuté en 2018. La Commission a fait une proposition le 2 mai 2018 d'un budget de 1 135 milliards d'euros (en prix constants) en engagements sur la période 2021-2027. Cela correspond à 1,1 % du revenu national brut de l'Union européenne à 27 États (UE-27).

Dans sa proposition, la Commission européenne indique également qu'elle souhaite simplifier et rationaliser le budget de l'Union européenne : cela passe par une réduction de onze à cinq du nombre d'objectifs stratégiques. La Commission s'est également déclarée prête à simplifier le corpus de règles régissant l'attribution des fonds et à harmoniser les règles entre les différents fonds, pour simplifier la tâche des autorités de gestion et des demandeurs.

La Cour des comptes suggère **d'accompagner le mouvement de simplification impulsé par la Commission européenne** pour la prochaine programmation. Elle pointe **le problème posé par la multiplication des programmes**. Selon elle, un émiettement des programmes et des mesures favorise l'inefficience, notamment car un nombre élevé d'autorités de gestion multiplie les coûts de structure et les programmes opérationnels de faible montant sont donc moins efficaces.

Le rapporteur est très favorable à cette simplification et suggère que les autorités de gestion se saisissent de cette opportunité pour simplifier la structure des fonds européens au niveau national, notamment en réduisant le nombre de programmes et de mesures.

Cependant, la Cour des comptes insiste également sur la nécessaire stabilité de l'architecture institutionnelle de gestion, afin de pouvoir se concentrer sur le pilotage des fonds en eux-mêmes, sujet déjà complexe, et non sur les modalités de gestion.

Elle recommande donc de conserver l'architecture actuelle du FEDER et du FSE. Néanmoins, pour améliorer le traitement des dossiers, elle plaide pour une mutualisation de l'instruction des dossiers et une rationalisation de l'organisation et de la programmation des fonds.

Elle suggère néanmoins trois scénarii pour améliorer la gestion du FEADER :

- une recentralisation totale ;
- une simplification du cadre national ;
- une modification légère de l'architecture actuelle, consistant à réunir sous l'égide de l'État l'ensemble des mesures surfaciées.

Le rapporteur appuie les recommandations de la Cour des comptes en faveur d'une modification rapide de la gestion du FEADER, afin que les rôles soient clairement établis lorsque la prochaine programmation débutera.

Considérant la nécessité de conforter les régions dans leur rôle de gestionnaires, le rapporteur souhaite enfin que l'articulation entre les régions et l'État soit davantage formalisée, afin que l'ensemble de l'expertise publique soit mobilisé au service des bénéficiaires finaux.

Au vu de l'importance des fonds européens dans le développement des territoires français, le rapporteur encourage l'État et les régions à accroître la visibilité des projets financés par les fonds européens et propose que l'État se dote d'un cadre national d'utilisation des fonds afin de garantir un effet levier efficace.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le lundi 3 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Le compte-rendu et la vidéo sont disponibles sur le [site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes

M. Dominique Antoine, président de la formation interjuridictions ;

Mme Christine de Mazières, conseillère maître ;

Mme Corinne Soussia, conseillère maître ;

M. Sylvain Huet, président de section à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France.

Représentation permanente de la Commission européenne en France

Mme Isabelle Jegouzo, cheffe de la représentation ;

M. Thomas Sanders, analyste politique ;

Mme Adina Revol, conseillère économique ;

Mme Vaimiti Goin, stagiaire.

SOURCES UTILISÉES

Rapport de la Cour des comptes européenne, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement*, 2019

Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne 2018.