



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 45

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. XAVIER PALUSZKIEWICZ

Député

SOMMAIRE

	Pages
I. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'UNION EUROPÉENNE SE STABILISE POUR L'ANNÉE 2020	5
A. LA PRÉVISION DE LA CONTRIBUTION POUR 2020 S'ÉTABLIT À 21,4 MILLIARDS D'EUROS	5
B. LE NIVEAU DU PSR-UE RESTE DÉLICAT À PRÉVOIR.....	7
II. L'INCERTITUDE AUTOUR DU BREXIT REND LA PRÉVISION INCERTAINE	8
A. LES POTENTIELS EFFETS DU BREXIT SUR L'ÉCONOMIE	8
B. LES CONSÉQUENCES D'UN BREXIT SANS ACCORD SUR LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR 2020.....	10
III. L'ÉVOLUTION FUTURE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DÉPEND DES NÉGOCIATIONS AUTOUR DU FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	11
A. LES NÉGOCIATIONS AUTOUR DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (2021-2027) SONT ENCORE EN COURS.....	11
B. LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DANS LE FUTUR CFP ..	12

L'article 36 du projet de loi de finances présente l'évaluation du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne, évalué à 21,377 milliards d'euros pour 2020.

I. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'UNION EUROPÉENNE SE STABILISE POUR L'ANNÉE 2020

A. LA PRÉVISION DE LA CONTRIBUTION POUR 2020 S'ÉTABLIT À 21,4 MILLIARDS D'EUROS

La contribution de la France se décomposerait ainsi :

- la ressource RNB, ressource d'équilibre, en représenterait 72 % ;
- les recouvrements de TVA, 15 % ;
- les ressources propres traditionnelles (après déduction des frais de perception) : 8 %
- la correction britannique : 6 %.

La contribution française à l'Union européenne s'inscrit dans un cadre budgétaire de sept ans, appelé le cadre financier pluriannuel. Le CFP actuel concerne la période 2014-2020. La proposition de la Commission a été déposée en juin 2011, et l'accord final conclu en décembre 2013, au terme de deux ans et demi de négociations. Le plafond a été fixé à 960 milliards d'euros en crédits d'engagements, ce qui représente une baisse de 3,5 % par rapport au CFP précédent.

Structure du cadre financier pluriannuel 2014-2020

Il est divisé en 6 rubriques, chacune comprenant un certain nombre de programmes.

1/ Croissance intelligente et inclusive

Cette rubrique, qui englobe certains programmes phares de l'Union européenne, représente 47 % des crédits d'engagements du CFP. Elle est divisée entre :

- la rubrique 1a – Compétitivité : 125,6 milliards d'euros ;
- la rubrique 1b – Cohésion : 325,15 milliards d'euros.

Elle comprend le programme « Grands projets d'infrastructure » qui inclue le projet Galileo. Le programme Horizon 2020, dédié à la recherche, et les crédits d'Erasmus +, sont également rattachés à cette rubrique.

2/ Croissance durable : ressources naturelles

Cette rubrique est plafonnée à 373,18 milliards d'euros, donc 38,9 % des crédits d'engagements du CFP. Les crédits de la politique agricole commune (PAC) y sont rattachés, sous la forme du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

3/ Sécurité et citoyenneté

Cette rubrique représente 1,6 % des crédits du CFP : le plafond de dépenses est de 15,69 milliards d'euros. Le Fonds pour les migrations et l'asile, ainsi que le Fonds pour la sécurité intérieure, y sont rattachés.

4/ L'Europe dans le monde

Cette rubrique est plafonnée à 58,7 milliards d'euros, soit 6,1 % des crédits du CFP. Divers instruments y sont rattachés, notamment celui d'aide de préadhésion. Le programme de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est également compris dans cette rubrique.

5/ Administration

Cette rubrique représente 6,4 % des crédits du CFP. Les dépenses administratives de l'ensemble des institutions y sont intégrées : le Parlement, la Commission, le Conseil, mais aussi la Cour des comptes et la Cour de justice de l'Union européenne.

6/ Compensations

Cette rubrique représente une part minimale des crédits du CFP.

À ces rubriques s'ajoutent trois instruments spéciaux, qui se situent hors du CFP : la réserve d'aide d'urgence (280 millions d'euros), le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (150 millions d'euros) et le fonds de solidarité de l'Union européenne (500 millions d'euros).

Le budget pour 2020 est le dernier du cadre financier pluriannuel. Le budget proposé par la Commission s'élève à 168,3 milliards d'euros en crédits d'engagements, une augmentation de 1,3 % par rapport au budget de 2019.

La Commission proposait notamment une hausse des crédits des programmes Horizon 2020 et Galileo, ainsi qu'une augmentation des crédits fléchés vers la politique de cohésion.

Le Conseil a opéré quelques modifications : il propose un budget de 166,8 milliards d'euros en crédits d'engagement, tout en soutenant le renforcement des moyens alloués aux fonds structurels (augmentation de 2,23 % pour la rubrique 1b).

Le Parlement européen doit adopter sa position sur le budget le 23 octobre prochain. Il entrera ensuite en conciliation avec le Conseil pour trouver un accord, qui doit intervenir avant le 18 novembre prochain.

B. LE NIVEAU DU PSR-UE RESTE DÉLICAT À PRÉVOIR

Le niveau du prélèvement est une prévision, qui s'appuie sur les besoins à venir de la Commission en crédits de paiement, ainsi que sur les prévisions de recouvrement des ressources propres traditionnelles.

Les documents budgétaires indiquent que cette prévision intègre l'hypothèse que le Royaume-Uni s'acquittera de ses obligations financières.

La prévision proposée par le Gouvernement est inférieure de 100 millions à la contribution proposée par la loi de finances pour 2019.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'UNION EUROPÉENNE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (LFI)	2020 (PLF)
Montant prévu en PLF	20 224	20 742	20 169	18 690	19 912	21 443	21 337
Montant exécuté	20 347	19 702	18 996	16 380	20 645	//	//

Source : annexe au projet de loi de finances 2020

Cela alors même que le cadre financier pluriannuel arrive à échéance et qu'il est probable que les besoins de décaissements de l'Union soient importants. En effet, un retard a été accumulé dans la mise en œuvre de la politique de cohésion au début de la programmation, ce qui explique notamment une exécution moindre par rapport à la prévision sur les années 2015 à 2017.

Le rapporteur, dans la continuité de ses travaux menés au printemps, appelle à la plus grande vigilance sur la gestion des fonds européens en France. Il réitère l'importance de conserver une architecture de gestion stable, afin d'éviter tout retard dans la future programmation pluriannuelle.

Le cas s'est produit lors de dernière année du CFP 2007-2013 : 20,435 milliards avaient été inscrits en LFI pour 2013, pour une exécution à hauteur de 22,456 milliards d'euros.

L'exercice de prévision est compliqué car le niveau de contribution nécessaire évolue au cours de l'année en fonction des budgets rectificatifs votés par la Commission. Six projets de budgets rectificatifs ont été adoptés en 2018 et quatre en 2019 à ce jour.

À cela s'ajoute la difficile anticipation du niveau des autres ressources. Ainsi, en 2018, le prélèvement sur recettes a été sur-exécuté à hauteur de 733 millions en 2018, qui s'explique par un rendement moindre des droits de douane et des dépenses supplémentaires en cours d'exercice.

II. L'INCERTITUDE AUTOUR DU BREXIT REND LA PRÉVISION INCERTAINE

Le Brexit désigne le processus par lequel le Royaume-Uni doit quitter l'Union européenne, suite au référendum du 23 juin 2017.

Le Parlement britannique très impliqué sur le Brexit

Pour mémoire, la clause de retrait volontaire prévue par l'article 50 du traité sur l'Union européenne a été déclenchée par Theresa May le 29 mars 2017. Après plusieurs demandes de report, le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne est repoussé au 31 octobre 2019.

La Chambre des communes a refusé d'entériner l'accord conclu en novembre 2018 à trois reprises, menant finalement à la démission de Theresa May en mai dernier. Un nouveau premier ministre, Boris Johnson, a été désigné par le groupe conservateur (*tories*) en juillet. Il a affiché au cours de sa campagne une position assez intransigeante sur le Brexit, illustrée par la formule du « Do or Die », c'est-à-dire une sortie du Royaume-Uni le 31 octobre, quoi qu'il arrive.

Cette posture a été compliquée par le départ de 21 députés du Parti conservateur : le Premier ministre n'a aujourd'hui plus la majorité à la Chambre des communes. L'équation est encore compliquée par l'alliance des conservateurs avec les 10 députés nord-irlandais et unionistes, fermement opposés à tout statut spécial pour l'Irlande du Nord.

Un amendement (déposé par Hilary Benn) a été adopté par la Chambre des communes pour empêcher une sortie du Royaume-Uni sans accord au 31 octobre 2019. Une incertitude demeure cependant sur l'intention du Premier ministre britannique de respecter le vote de la Chambre des communes sur ce sujet.

La suspension du Parlement britannique en septembre, décidée par le Premier ministre pour une période sensiblement plus longue (45 jours) que les usages, a accru la crise politique britannique. La décision du Premier ministre a été contestée devant les tribunaux. Cela a conduit à une annulation par la Cour suprême : la Chambre des communes a donc repris ses travaux, lui laissant plus de temps pour travailler sur le Brexit.

A. LES POTENTIELS EFFETS DU BREXIT SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'incertitude autour du Brexit est un risque identifié pour la croissance française. Le Haut conseil pour les finances publiques (HCFP), dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2020, indique qu'« à court terme, le principal risque est celui d'une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union

européenne »⁽¹⁾. S'appuyant sur les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le HCFP prévoit que l'impact économique pourrait être proche de 0,5 point de PIB pour la France.

Le Haut conseil alerte également sur le fait que la prévision de croissance du Gouvernement ne prend pas en compte l'impact du Brexit.

En effet, l'affaiblissement d'un partenaire commercial essentiel de la France présente un risque non négligeable. Selon les perspectives économiques de l'OCDE, le Royaume-Uni connaîtrait une croissance de 1 % en 2019 (revue de 0,3 % à la baisse depuis mai 2019) et de 0,9 % en 2020.

Mais un Brexit sans accord serait également « *lourd de conséquences pour le PIB de la zone euro* », selon les prévisions de l'OCDE. En incluant les effets directs, c'est-à-dire la baisse du volume des exportations du Royaume-Uni, la diminution des exportations des pays de l'UE, la dépréciation de la livre sterling, la diminution du progrès technique améliorant la productivité du travail due à une réduction de l'ouverture commerciale, et le recul de l'immigration nette, le PIB de la zone euro pourrait diminuer de 0,5 %.

L'absence d'accord pourrait également bouleverser l'équilibre de certaines industries : le secteur des équipements électroniques pourrait ainsi connaître une diminution de 0,5 du volume de la production.

L'étude de l'OCDE conclut : « *un Brexit sans accord porterait un coup à une économie britannique déjà fragile et aurait des effets perturbateurs dans toute l'Europe* ».

Le gouvernement britannique lui-même a analysé les conséquences pour le Royaume-Uni d'une sortie sans accord. Le document, publié le 2 août 2019⁽²⁾, liste les perturbations possibles, incluant une pénurie de médicaments et de nourriture à cause des ralentissements importants de la chaîne de transport sous le tunnel sous la Manche.

Le Gouvernement français a mis des moyens en œuvre pour anticiper ce potentiel bouleversement, avec la mise en place notamment d'un site internet à destination des entreprises et des personnes susceptibles d'être concernées⁽³⁾. Il est particulièrement vigilant à la situation des PME commerçant majoritairement avec le Royaume-Uni.

(1) Avis du Haut conseil des finances publiques relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020 – 23 septembre 2019.

(2) Document « Operation Yellowhammer ».

(3) <https://brexit.gouv.fr/sites/brexit/accueil.html>

B. LES CONSÉQUENCES D'UN BREXIT SANS ACCORD SUR LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR 2020

Un Brexit sans accord présente un risque plus immédiat pour le niveau de la contribution française. Le jaune budgétaire indique que, « *si le Royaume-Uni refusait de participer au budget européen en violation du budget européen, la contribution française au budget européen connaîtrait un ressaut important en 2020 compris entre 1 milliard et 2 milliards* »⁽¹⁾.

En effet, l'accord conclu entre la Commission européenne et le Royaume-Uni implique que le Royaume-Uni continue de payer ses engagements dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2014-2020. La Commission a présenté le 4 septembre 2019 une proposition de règlement en ce sens, conditionnant le versement des financements pour le Royaume-Uni au maintien de sa contribution au budget 2020 comme s'il était encore membre de l'Union européenne.

Mais si le Royaume-Uni devait ne pas respecter les clauses prévues par l'accord de retrait conclu en décembre 2017, la France verrait mécaniquement sa contribution augmenter. Selon les estimations fournies par les services de l'État, cette augmentation pourrait être comprise entre un milliard et deux milliards d'euros.

Le Conseil européen du 17 et 18 octobre

Cette réunion du Conseil européen est la dernière opportunité pour l'Union et le Royaume-Uni d'entériner un projet d'accord avant la date du 31 octobre.

Jeudi 17 octobre, un accord semblait se dessiner. Cet accord prévoit un nouveau régime pour l'Irlande du Nord : le territoire serait maintenu dans une union douanière avec le Royaume-Uni. Néanmoins, pour les produits destinés à l'Union européenne, les douaniers britanniques devraient appliquer les droits de douane de l'Union européenne. Ce dispositif permettrait d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord.

Le mécanisme de transition, déjà prévu dans la version précédente, est conservé : le Royaume-Uni conservera un statut d'État-membre de l'union douanière et du marché intérieur jusqu'à la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'Union européenne.

Le texte de l'accord reste à valider par le Parlement britannique. Les députés britanniques siégeront samedi 19 octobre pour se prononcer sur l'accord. L'adoption par le Parlement britannique pourrait être compliquée : le Parti travailliste a déjà annoncé qu'il était contre.

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2020 – Relations financières avec l'Union européenne, p. 37.

III. L'ÉVOLUTION FUTURE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DÉPEND DES NÉGOCIATIONS AUTOUR DU FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Le Parlement européen a été renouvelé en mai 2019 et une nouvelle Commission européenne est en train de se mettre en place, sous la direction d'Ursula von der Leyen.

En 2018, la Commission européenne avait pour objectif de faire aboutir les négociations autour du futur cadre financier pluriannuel avant les élections européennes. Le retard pris dans les négociations permet au nouveau Parlement européen ainsi qu'à la nouvelle Commission de se prononcer sur le sujet.

A. LES NÉGOCIATIONS AUTOUR DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (2021-2027) SONT ENCORE EN COURS

Le sujet des montants accordés à la politique agricole commune (PAC) reste à trancher : les pays européens n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le paquet « réforme de la PAC » lors du dernier Conseil dédié à ce sujet.

Politique agricole commune

La PAC repose aujourd'hui sur deux piliers. Le premier est celui des aides directes aux agriculteurs, qui a pour objectif de leur assurer un revenu minimal. Le deuxième pilier est celui de la politique de développement rural, qui s'inscrit dans une démarche de cofinancement avec les États-membres, que ce soit sur la modernisation des exploitations ou sur la formation des agriculteurs à l'agriculture biologique.

La Commission a fait le choix de proposer une diminution des crédits accordés à la politique agricole commune. 365 milliards sont prévus, ce qui représente une diminution en termes réels évaluée à 15 %.

Sa proposition détaille un nouveau modèle de mise en œuvre assurant, selon elle, une plus grande flexibilité et une simplification du système. Concrètement, elle souhaite s'acheminer vers une forme de gestion partagée, dans laquelle elle fixerait les objectifs et les États seraient chargés de leur déclinaison opérationnelle. Cette réforme prévoit aussi un plafonnement et une dégressivité des paiements directs, avec l'objectif de répartir l'enveloppe de manière plus équilibrée entre les exploitants. Elle suggère également de revoir les modalités de « verdissement », politique visant à instaurer un modèle agricole plus respectueux de l'environnement, en promouvant notamment la diversification des cultures.

La présidence finlandaise souhaiterait pouvoir aboutir à un accord avant la fin de l'année. **Comme l'an dernier, le rapporteur plaide pour un maintien des crédits accordés à la PAC et à une simplification du système d'attribution.**

Une réforme de simplification sur les fonds de cohésion est également proposée par la Commission, comprenant notamment un allègement des niveaux de procédures de contrôle. Celle-ci est soutenue par la France. Le rapporteur a pu constater la complexité liée à la gestion des fonds européens par les régions et ne peut que saluer cette volonté de simplification, de nature à faciliter le travail des bénéficiaires de ces fonds.

En l'état, les nouveaux critères d'attribution dans la politique de cohésion seraient plus avantageux pour la France. Les estimations des services de l'État estiment que l'adoption de ces critères conduirait à rehausser de près de 1,5 milliard d'euros l'enveloppe de crédits allouée à la France (+ 9 %), qui devrait ainsi s'établir à 18 Md€ courants.

La France souhaiterait par ailleurs qu'un pourcentage plus important du futur CFP soit consacré à des dépenses en faveur du climat et de la biodiversité, et propose le chiffre de 40 %, contre 25 % actuellement. **Le rapporteur ne peut que soutenir une telle position, cohérente avec les efforts nécessaires pour la transition écologique.**

Le rapporteur salue enfin les avancées sur la taxe numérique au niveau de l'OCDE et souhaite que l'Europe, sous le mandat de la nouvelle Commission, puisse également trouver un consensus sur le sujet.

B. LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DANS LE FUTUR CFP

Le rapporteur souligne que le niveau de la contribution française future dépend également du devenir de ces négociations.

En effet, les nouvelles ressources propres envisagées par la Commission sont de nature à diminuer la contribution française, à hauteur de 300 millions par an.

Ressources propres

La Commission a fait trois propositions concernant les ressources propres.

Elle relance le projet ACCIS – Assiette Commune Consolidée de l’Impôt sur les Sociétés. La première proposition sur le sujet date de 2011. Il s’agit d’harmoniser les règles de calcul de l’imposition des bénéfices réalisés par les entreprises dans l’Union européenne. La Commission se fonde sur l’article 115 du TFUE pour proposer un tel dispositif : celui-ci prévoit que la Commission a compétence pour travailler à l’harmonisation de dispositions en lien avec le marché intérieur.

La Commission a suggéré par ailleurs d’attribuer 20 % des recettes fondées sur le système d’échange de quotas d’émission au budget européen. Les quotas sont mis en vente par les États-membres et achetés par les entreprises. Selon la Commission, cette ressource pourrait rapporter 3 milliards d’euros par an au budget européen.

À ces deux ressources s’ajoute la contribution fondée sur les emballages en plastique non recyclés. L’idée est d’inciter les États-membres à investir davantage dans l’économie circulaire en leur imposant une contribution d’autant plus élevée que leur quantité de déchets plastique non recyclés est importante. La Commission estime le rendement possible de cette taxe à 7 milliards avec un taux d’appel de 0,80 euro par kilo.

La contribution française pourrait néanmoins être amenée à augmenter. En effet, la sortie du Royaume-Uni, contributeur net, ainsi que les nouveaux besoins avancés par la Commission européenne, pourraient conduire à un ressaut de la contribution française équivalent à 6 milliards d’euros courants en moyenne annuelle, à condition que les négociations autour des ressources propres et sur la disparition progressive des rabais sur les rabais aboutissent.