

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 45

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. XAVIER PALUSZKIEWICZ

Député

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PRELEVEMENT SUR RECETTES A DESTINATION DE L'UNION EUROPEENNE	7
I. UNE EXECUTION DU PSR-UE SATISFAISANTE EN 2019	7
II. LA CONTRIBUTION POURRAIT ETRE AMENEE A AUGMENTER SIGNIFICATIVEMENT EN 2020	8
SECONDE PARTIE : LA REPONSE DE L'UNION EUROPEENNE A LA CRISE ET SES CONSEQUENCES BUDGETAIRES	9
I. LES PREMIERES REPONSES DE L'UNION EUROPEENNE FACE A LA CRISE SANITAIRE ET LES BUDGETS RECTIFICATIFS ADOPTES POUR 2020	9
1. Des réponses réglementaires.....	9
2. Des réponses budgétaires.....	10
3. L'accord de l'Eurogroupe du 9 avril a été déterminant pour soutenir les mesures liées à la lutte immédiate contre la pandémie	10
4. La Banque centrale européenne s'est mobilisée pour garantir le fonctionnement normal des marchés.....	11
II. LE PLAN DE RELANCE PROPOSE PAR LA COMMISSION CONSTITUE UN VRAI TOURNANT	11
1. Le plan de relance de la Commission est ambitieux.....	12
2. Les modalités de financement restent à déterminer	12
3. Trois priorités ont été identifiées par la Commission	13
4. Les transferts budgétaires vers les États les plus touchés	13
5. Des négociations qui seront délicates	14
EXAMEN EN COMMISSION	15
SOURCES UTILISEES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	17

SYNTHÈSE

▶ La contribution française au budget de l'Union européenne a connu une exécution globalement satisfaisante en 2019.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'est établi à 21,025 milliards d'euros en 2019, alors que la loi de finances initiale pour 2019 prévoyait un PSR-UE de 21,443 milliards d'euros.

▶ Des retards dans le financement des programmes européens rendent probable une augmentation de la contribution française dans les années à venir. Les restes à liquider demeurent très importants, alors même que 2020 sera la dernière année du cadre financier pluriannuel actuel.

▶ La réponse de l'Union européenne à la crise a d'abord été la gestion de l'urgence. Les règles budgétaires du Pacte de stabilité ont été suspendues, et les limites sur l'attribution des aides d'État ont été assouplies. Les membres de l'Eurogroupe sont eux parvenus à se mettre d'accord le 9 avril sur l'utilisation du mécanisme européen de stabilité (MES) et sur une augmentation de la capacité de crédit de la Banque européenne d'investissement à hauteur de 200 milliards d'euros.

▶ L'Union travaille aujourd'hui à l'élaboration d'un plan de relance. La Commission européenne, reprenant des éléments de l'initiative franco-allemande du 18 mai, a proposé de lever 750 milliards d'euros sur les marchés, en s'appuyant sur les garanties des États-membres. Les deux tiers de ces fonds seront accordés aux États sous forme de crédits budgétaires.

La Commission a identifié plusieurs priorités dans l'attribution de ces fonds : les conséquences de la crise, l'accompagnement des investissements privés, et l'autonomie stratégique de l'Union européenne, notamment en matière de santé.

Le rapporteur salue ces avancées, et souhaite qu'un consensus sur une proposition ambitieuse puisse être atteint avant l'été.

PREMIÈRE PARTIE : LE PRELEVEMENT SUR RECETTES A DESTINATION DE L'UNION EUROPEENNE

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.**

I. UNE EXECUTION DU PSR-UE SATISFAISANTE EN 2019

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.

Alors que la loi de finances pour 2019 prévoyait un PSR-UE à hauteur de 21 443 millions en LFI 2019, **le montant du PSR-UE en 2019 s'est élevé à 21 025, soit une diminution de 418 millions d'euros.** Cette contribution moindre que prévu s'explique notamment par l'enregistrement de recettes exceptionnelles en toute fin de gestion par la Commission européenne.

La contribution française (incluant les RPT) s'est donc élevée en 2019 à 22,77 milliards, **dont 1,7 milliard au titre des droits de douane.**

Le prélèvement sur recettes se décompose de la façon suivante :

– **la ressource TVA** a représenté 16 % du PSR-UE en 2019, soit 3,4 milliards d'euros ;

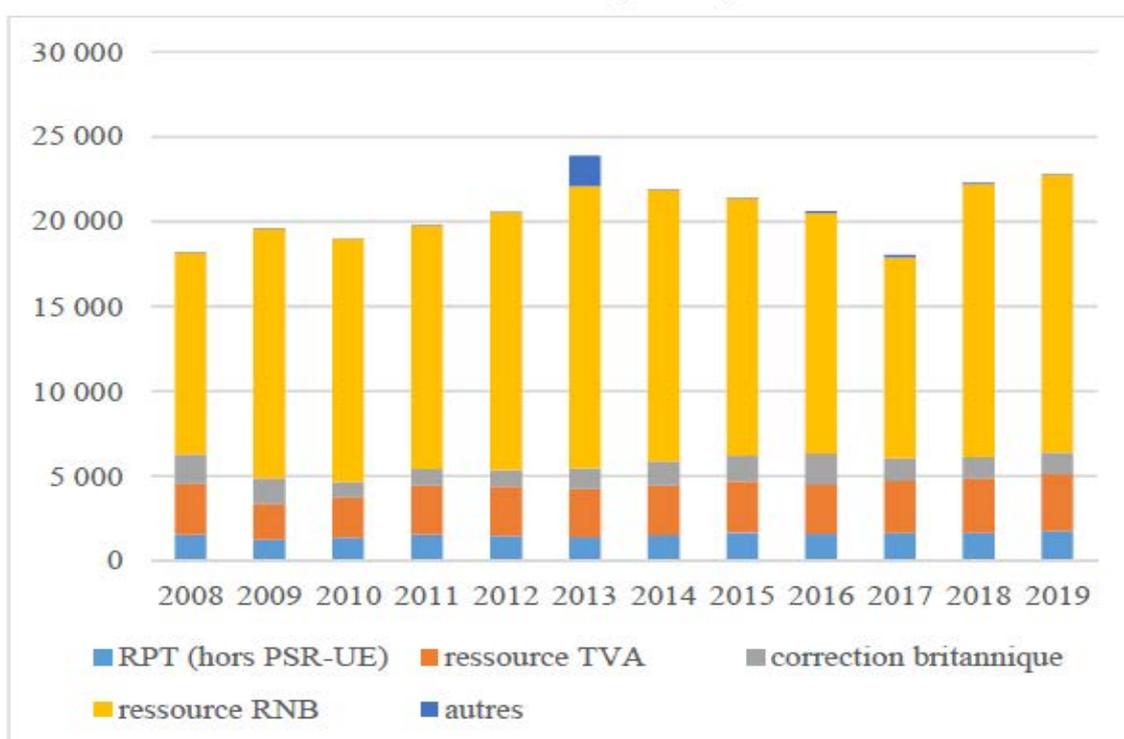
– **la correction britannique** a représenté 6,2 % du PSR-UE en 2019, soit 1,3 milliard d'euros ;

– **la ressource RNB**, qui constitue la ressource d'équilibre, a représenté 77,9 % du PSR-UE en 2019, soit 16,38 milliards d'euros.

II. LA CONTRIBUTION POURRAIT ETRE AMENE E A AUGMENTER SIGNIFICATIVEMENT EN 2020

L'année 2020 est la dernière année du cadre financier pluriannuel 2014 – 2020. La montée en charge progressive des politiques européennes, notamment de la politique de cohésion, entraîne généralement des dépenses supplémentaires sur la dernière année du CFP et donc une contribution plus importante des États-membres. Le graphique montrant l'évolution de la contribution de la France au budget de l'Union depuis 2008 montre que celle-ci fut plus élevée lors de la dernière année du CFP 2007–2013.

LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UE DE 2008 A 2009, EN MILLIONS



Source : Cour des comptes.

De plus, le niveau des restes à liquider reste très important. Les restes à liquider (RAL) sont les engagements budgétaires pris par l'Union européenne qui n'ont pas été abondés par des crédits de paiements. À la fin de l'année 2019, ils s'élevaient à 300 milliards d'euros ⁽¹⁾, soit 31 % du montant total des crédits d'engagement inscrits dans le CFP 2014-2020. La Cour des comptes a identifié ces RAL comme un risque pesant sur le niveau du PSR-UE en 2020.

Cela aura en effet un impact certain sur le niveau de la contribution des États-membres dans les années à venir, et pourra même affecter le début du prochain CFP. En effet, les crédits de paiement du début de programmation pourraient venir abonder en partie les crédits d'engagement du CFP antérieur.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes – Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, exercice 2019.

SECONDE PARTIE : LA REPONSE DE L'UNION EUROPEENNE A LA CRISE ET SES CONSEQUENCES BUDGETAIRES

Le 6 mai 2020, la Commission européenne a publié son rapport de printemps sur les prévisions économiques ⁽¹⁾ : elle anticipe une chute du PIB de 7,5 % en 2020 pour l'Union européenne, et un rebond limité à 6 % en 2021. Elle souligne que l'impact sur les différentes économies des États-membres sera asymétrique. Une note publiée le 9 juin par la Banque de France prévoit, pour la France, une croissance de 7 % en 2021 et de 4 % en 2022 ⁽²⁾.

La Banque centrale européenne a publié un rapport sur la stabilité financière le 27 mai dernier. Elle alerte elle sur différents risques financiers qui pourraient à terme fragiliser la zone euro : hausse de la dette des entreprises, des ménages et des États, affaiblissement du bilan des banques, risques élevés sur les fonds d'investissement les moins liquides.

La crise sanitaire a constitué un choc économique et social violent pour les États-membres de l'Union. Les institutions de l'UE ont réagi rapidement pour apporter des réponses immédiates à la crise. Elles se mobilisent aujourd'hui sur le plan de relance pour l'Union.

I. LES PREMIERES REPONSES DE L'UNION EUROPEENNE FACE A LA CRISE SANITAIRE ET LES BUDGETS RECTIFICATIFS ADOPTES POUR 2020

Alors que la pandémie a contraint de nombreux États-membres à mettre leur économie à l'arrêt, l'Union européenne s'est mobilisée pour les soutenir.

1. Des réponses réglementaires

La Commission européenne a **suspendu le pacte de stabilité** au début de la crise en déclenchant la clause dérogatoire générale. Cela permet aux États de s'affranchir temporairement du respect du pacte de stabilité, et en particulier des critères de déficit et de dette qu'il impose, sans pour autant encourir une procédure de sanction ou de surveillance.

La Commission a également **assoupli, dès le 19 mars 2020, de manière temporaire, les règles concernant les aides d'État** pour permettre aux États de soutenir leurs entreprises.

(1) *European Economic Forecast, Spring 2020 – Institutional paper 125, May 2020.*

(2) *Projections macroéconomiques – Juin 2020, Banque de France.*

Sur ce fondement, la mesure de soutien en faveur d'Air France, pour un montant total de 7 milliards d'euros, a été autorisée, de même que le régime de garantie français pour soutenir le marché intérieur de l'assurance-crédit.

2. Des réponses budgétaires

La Commission européenne a adopté le 30 mars 2020 l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus : **elle prévoit l'utilisation par les États-membres des fonds de la politique de cohésion qui n'ont pas été utilisés**, ces fonds devant ainsi permettre de soutenir les mesures contre la pandémie. **Cela représente une enveloppe de 37 milliards d'euros.**

Le Conseil de l'Union européenne a adopté un budget rectificatif le 14 avril 2020, qui a permis de mobiliser 3,1 milliards d'euros pour financer les soins de santé d'urgence et accroître les stocks d'équipements médicaux essentiels.

3. L'accord de l'Eurogroupe du 9 avril a été déterminant pour soutenir les mesures liées à la lutte immédiate contre la pandémie

Les pays de la zone euro sont arrivés à un accord le 9 avril 2020 pour financer la lutte contre le coronavirus.

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) pourra prêter un montant total de 240 milliards d'euros aux États. Les prêts accordés aux États ne pourront excéder 2 % de leur PIB et financeront les coûts directs et indirects liés à la crise du Covid-19. Les prêts pourraient avoir une durée de l'ordre d'une dizaine d'années et un coût peu élevé (de l'ordre de 0,1 %).

À cela s'ajoute **l'augmentation de la capacité de crédit de la Banque européenne d'investissement** de 200 milliards d'euros. Ces prêts sont destinés en priorité aux PME.

Enfin, un **plan de soutien au chômage partiel** au sein de l'Union européenne a également été proposé le 2 avril 2020 (COM/2020/139 final) par la Commission européenne : ce nouvel instrument, SURE (*Support mitigating Unemployment Risks in Emergency*), s'assimile à un mécanisme de réassurance des dispositifs de chômage partiel. Si le niveau de travailleurs bénéficiant du chômage partiel devait s'avérer être trop élevé pour un État membre, alors l'Union européenne pourrait financer directement les dispositifs de maintien de l'emploi. **La Commission a prévu une enveloppe de 100 milliards d'euros, qui seraient empruntés sur les marchés.**

4. La Banque centrale européenne s'est mobilisée pour garantir le fonctionnement normal des marchés

De son côté, **le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a lancé dès le 18 mars 2020 un nouveau programme d'achats de titres** : le *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP), doté de 750 milliards d'euros. Au total, les achats nets sur l'année devraient s'élever à plus de 1 100 milliards d'euros, afin d'assurer le bon fonctionnement des marchés.

La Banque centrale européenne a également assoupli les conditions d'émission de ses opérations de refinancement de long terme (*Targeted longer-term refinancing operations, dit TLTRO*) et lancé une opération de refinancement de long terme supplémentaire (*Pandemic emergency longer-term refinancing operations, dit PELTRO*), ce qui permet de faciliter l'octroi de crédits par les banques.

Le 4 juin, le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne a décidé de prolonger et de renforcer son programme d'urgence. L'enveloppe augmentera de 600 milliards d'euros. Les rachats de dette publique et privé continueront jusqu'à la fin de juin 2021. Le Conseil signale son engagement jusqu'à la fin de la crise du coronavirus, en indiquant qu'il maintiendra son programme d'achats nets d'actifs jusqu'à ce que la crise soit terminée ⁽¹⁾.

II. LE PLAN DE RELANCE PROPOSE PAR LA COMMISSION CONSTITUE UN VRAI TOURNANT

Dans ce contexte économique, la Commission européenne a été mandatée le 23 avril 2020 par les États-membres pour proposer un plan de relance. Elle a présenté ses propositions le 27 mai.

Cette proposition a été précédée par une prise de position commune de la chancelière allemande, Angela Merkel, et du président français Emmanuel Macron. Le 18 mai, les deux dirigeants ont présenté une « initiative franco-commune » ⁽²⁾ sur le redressement économique de l'Europe. La grande nouveauté de leur proposition résidait dans leur soutien **à l'émission d'une dette commune européenne de 500 milliards d'euros.**

Le Parlement européen a également présenté son plan de relance, d'un montant de 2 000 milliards d'euros, quelques jours avant la Commission.

(1) *Communiqué de presse de la Banque centrale européenne – Décisions de politique monétaire, 4 juin 2020.*

(2) *Communiqué de presse de l'Élysée le 18 mai 2020 – Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus.*

1. Le plan de relance de la Commission est ambitieux

Le plan présenté par la Commission s'appuie sur deux piliers, qui sont complémentaires : la création d'un nouvel instrument financier viendra renforcer le budget européen.

La Commission européenne émettrait des obligations sur les marchés financiers au nom de l'Union. Elle pourrait ainsi emprunter jusqu'à 750 milliards d'euros, en s'appuyant sur les garanties apportées par les États-membres. Il est probable que cet emprunt puisse se faire à des taux très avantageux. Le calendrier de cette émission n'a pas encore été déterminé.

La Commission propose que la majorité des fonds empruntés, soit 500 milliards d'euros, soient accordés aux États-membres sous forme de subventions. En complément, 250 milliards d'euros pourraient être prêtés aux États.

Ces fonds seront ensuite fléchés vers les programmes finançant les mesures de lutte contre la crise sanitaire, grâce à un instrument financier nouveau appelé *Next Generation UE*. Ces fonds financeront également des mesures de relance.

Le plan s'appuie sur le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ursula Von der Leyen souhaite que celui soit doté de 1 100 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront les 750 milliards levés sur les marchés.

Le rapporteur se félicite que ce plan combine des objectifs de court terme, avec le soutien aux économies touchées par la crise, et de long terme, avec les ambitions d'investir dans les entreprises stratégiques pour l'Union.

2. Les modalités de financement restent à déterminer

Le remboursement serait effectué sur les prochains budgets européens, mais ne débiterait pas avant 2028. Les remboursements pourraient s'échelonner jusqu'à 2058.

Pour financer le remboursement de l'emprunt, la Commission envisage plusieurs options. Trois solutions ont été avancées pour le moment : augmenter les contributions nationales des Vingt-sept, réduire les dépenses européennes, augmenter les « ressources propres » à l'Union (taxe digitale, récupération des quotas carbone).

La Commission souhaiterait augmenter le plafond de ses ressources propres : alors qu'il est à 1,2 % du total du revenu national brut national des États-membres ⁽¹⁾, elle souhaiterait qu'il puisse être relevé à 2 %.

La Commission souhaite aussi passer par le canal de la Banque européenne d'investissement pour inciter les fonds d'investissement à prendre des participations dans les sociétés jugées stratégiques.

(1) Le cadre financier pluriannuel fixe le plafond des ressources propres pouvant être utilisées par l'Union pour couvrir ses crédits annuels de paiement.

3. Trois priorités ont été identifiées par la Commission

La première priorité est d'aider les États à gérer les conséquences de la crise. À cette fin, des fonds de la politique de cohésion pourront être utilisés pour financer les municipalités et les hôpitaux, sans cofinancement national. **Les fonds de NextGenerationUE pourront également abonder le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour soutenir les efforts de transition écologique des agriculteurs.**

La deuxième priorité est d'accompagner les investissements privés. Pour cela, le programme InvestUE sera renforcé, à hauteur de 15,3 milliards d'euros, et une nouvelle garantie sera mobilisable via la Banque européenne d'investissement pour soutenir les entreprises viables.

Enfin, la troisième priorité concerne l'autonomie stratégique de l'Union.

La Commission souhaite créer un nouveau programme dans le budget européen, qui serait intitulé « EU4Health ». Ce fonds serait doté de 9,5 milliards d'euros, qui pourront être investis dans la prévention des crises et dans l'approvisionnement. Le renforcement du centre européen de prévention et de contrôle des maladies serait également envisagé. Cela représente un vrai changement d'échelle, alors que le budget européen aujourd'hui flèche seulement 400 millions d'euros vers la santé.

Elle veut aussi renforcer le mécanisme de protection civile de l'UE, pour qu'il soit plus facilement mobilisable lors de la prochaine crise.

4. Les transferts budgétaires vers les États les plus touchés

Ce plan de relance se fera principalement par la voie de subventions, ce qui constitue un réel changement de doctrine au niveau de l'Union européenne.

Cela entraîne un transfert budgétaire entre les États, car l'argent reçu n'est pas attribué en fonction de l'argent apporté mais bien en fonction du degré avec lequel le pays a été touché par la pandémie.

Des conditions seraient associées aux transferts budgétaires. Les États devront présenter un plan d'investissements et de réformes, compatibles avec les priorités de l'exécutif européen. Cela nécessiterait une validation collective des membres de l'Union. Cela pourrait faciliter l'obtention d'un consensus sur la proposition de la Commission.

Une répartition provisoire des fonds débloqués a déjà été annoncée dans les médias. L'Italie bénéficierait de 82 milliards d'euros, l'Espagne de 77 milliards, la France de 39 milliards et la Pologne de 38 milliards. L'Italie pourrait par ailleurs prétendre à 91 milliards d'euros en prêts. Cette répartition illustre la solidarité entre les États-membres vis-à-vis des États les plus touchés.

Le rapporteur se félicite de cette proposition ambitieuse, à la hauteur des enjeux considérables liés à la relance de l'économie européenne. Cette relance ne pourra se faire sans une solidarité européenne accrue, alors que les différents États-membres n'ont pas tous souffert de la crise dans les mêmes proportions. Aider les pays du Sud, qui ont été les plus touchés, revient à garantir à l'avenir un marché intérieur solide et plus résilient.

5. Des négociations qui seront délicates

Si la France a accueilli positivement le plan présenté par la Commission européenne ⁽¹⁾, certains États-membres restent à convaincre. Ainsi, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche ont déjà exprimé leur désaccord avec le principe de transferts budgétaires entre États-membres.

Ils ont eux aussi présenté un plan de relance le samedi 23 mai. Celui-ci ne contient pas de proposition de montant, et propose le versement d'aides, sous forme de prêts, via un fonds d'urgence. Les bénéficiaires seraient les pays les plus touchés par la pandémie. Les fonds seraient eux fléchés vers des secteurs comme la recherche ou la transition écologique. Enfin, s'ils souhaitent que le budget de l'Union contribue à la reprise, ils s'opposent à toute augmentation significative.

Or, un accord à l'unanimité est nécessaire pour que la proposition de la Commission soit adoptée. Le président du Conseil européen, Charles Michels, a indiqué qu'il souhaitait qu'un accord puisse être conclu avant la pause estivale.

Le rapporteur espère qu'un accord ambitieux pourra être rapidement conclu.

(1) Interview d'Amélie de Montchalin dans Les Échos le 27 mai 2020 – « Toutes les composantes de la proposition franco-allemande sont là ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 10 heures 30, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Xavier Paluszkiewicz, rapporteur spécial des crédits de la mission Affaires européennes.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

SOURCES UTILISEES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes – Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, exercice 2019.

European Economic Forecast, Spring 2020 – Institutional paper 125, May 2020.

Projections macroéconomiques – Juin 2020, Banque de France.