



N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 45

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. XAVIER PALUSZKIEWICZ

Député

SOMMAIRE

Pages

I. LES NEGOCIATIONS AUTOUR DU FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL LAISSENT AUGURER UN BUDGET AMBITIEUX ENCORE RENFORCE PAR LE PLAN DE RELANCE EUROPEEN	5
A. LE CONSEIL EUROPEEN EST PARVENU A UN ACCORD POLITIQUE SANS PRECEDENT SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027.....	6
B. LA NOUVELLE NOMENCLATURE DU CFP AMELIORE SA LISIBILITE ET SA COHERENCE.....	7
C. LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES.....	10
D. LA REFONTE DES INSTRUMENTS SPECIAUX DOIT PERMETTRE UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE DANS LEUR MISE EN ŒUVRE.....	12
E. LE CFP SE TROUVE RENFORCE PAR LA MISE EN PLACE DE <i>NEXT GENERATION EU</i> , LE PLAN DE RELANCE EUROPEEN.....	13
II. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DE LA FRANCE A L'UNION EUROPEENNE AUGMENTE POUR L'ANNEE 2021	15
A. LES EFFETS DE LA CRISE DE LA COVID-19 SUR LE PSR-UE 2020	15
B. L'EVALUATION DU PSR-UE DEMEURE UN EXERCICE ABSCON	17
C. LA CONTRIBUTION POUR 2021 DEVRAIT S'ELEVER A 26,9 MILLIARDS D'EUROS.....	17
D. LE BREXIT CONTRIBUE A L'AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE A HAUTEUR DE 2,1 MILLIARDS D'EUROS.....	19
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	21

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

L'évaluation du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE) fait l'objet d'un rapport spécial alors même qu'il ne s'agit pas d'une mission budgétaire inscrite en deuxième partie du projet de loi de finances. Le PSR-UE est également prévu par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La spécificité de ce rapport tient en effet à sa place dans la loi de finances : s'agissant d'un prélèvement opéré sur les recettes, il figure en première partie, traité budgétairement comme une moindre recette.

L'article 31 du projet de loi de finances pour 2021 évalue ainsi le PSR-UE à 26,864 milliards d'euros pour 2021, ce qui correspond à une progression de 25 % par rapport à 2020. Il est à noter que cette contribution correspond avec la première année d'application du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 au regard des relations financières entre la France et l'Union.

L'accord du 21 juillet 2020 du Conseil européen sur le CFP 2021-2027, qui laisse augurer un budget ambitieux, se traduira par une augmentation tendancielle de la contribution française pour les années à venir.

I. LES NEGOCIATIONS AUTOUR DU FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL LAISSENT AUGURER UN BUDGET AMBITIEUX ENCORE RENFORCE PAR LE PLAN DE RELANCE EUROPEEN

Après une proposition initiale présentée le 2 mai 2018, la Commission a dévoilé, le 27 mai 2020, une proposition révisée de CFP 2021-2027 en réponse à la crise de la Covid-19. Elle prévoyait une révision du CFP initial pour un montant total de 1 290 milliards d'euros courants en crédits d'engagement, accompagné d'un fonds de relance « *Next Generation EU* » d'un montant de 809 milliards d'euros courants.

Cette proposition révisée a été examinée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 17-21 juillet 2020 à l'issue duquel un accord a été conclu. **Cet accord prévoit un CFP 2021-2027 d'un volume total de 2 018 milliards d'euros courants, hors instruments spéciaux, représentant près de 1,8 % du RNB des 27 États membres contre environ 1,08 % (hors Royaume-Uni) pour le CFP 2014-2020.**

Cet accord doit désormais être approuvé par le Parlement européen afin que les montants soient définitifs et puissent entrer en vigueur à la date du 1er janvier 2021. Les échanges entre le Conseil et le Parlement européen ayant débuté dès le 27 août, la présidence du Conseil souhaiterait un accord politique sur l'ensemble du paquet budgétaire au mois d'octobre afin de soumettre ensuite le règlement au Parlement en vue d'une adoption définitive d'ici la fin du mois de novembre.

A. LE CONSEIL EUROPEEN EST PARVENU A UN ACCORD POLITIQUE SANS PRECEDENT SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

Lors du Conseil européen extraordinaire, qui s'est tenu du 17 au 21 juillet 2020, les chefs d'État et de gouvernement ont trouvé un accord sur le CFP 2021-2027. Le budget global du prochain CFP a été fixé à 1 074,3 milliards d'euros aux prix de 2018, soit 215,7 milliards d'euros de moins que le budget proposé par la Commission le 27 mai 2020.

À cela s'ajoute l'effort de relance historique, *Next Generation EU*, pour un montant de 750 milliards d'euros aux prix de 2018, soit 809 milliards d'euros courants, élaboré afin d'aider l'UE à se reconstruire après la pandémie de la Covid-19 et de soutenir les investissements dans les transitions verte et numérique.

Conformément à la procédure d'adoption prévue à l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Parlement européen devra approuver le CFP avant son adoption par le Conseil des ministres de l'Union européenne. Il fixe également un plafond de dépenses global, ainsi qu'un plafond annuel par rubriques, pour une période de sept ans.

Or, le 23 juillet 2020, les eurodéputés ont adopté une résolution dans laquelle ils contestent l'accord politique sur le CFP 2021-2027 sous sa forme du 21 juillet 2020.

Ils se disent prêts à engager immédiatement des négociations constructives avec le Conseil en vue d'améliorer la proposition, tout en mettant également en garde contre le fait « que les coupes proposées dans les programmes relatifs à la santé et à la recherche sont dangereuses dans le contexte d'une pandémie mondiale, que les coupes proposées dans les domaines de l'éducation, de la transformation numérique et de l'innovation mettent en péril l'avenir de la prochaine génération d'Européens, que les coupes proposées dans les programmes visant à soutenir la transition des régions qui dépendent du carbone vont à l'encontre du programme du pacte vert pour l'Europe, et que les coupes proposées en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières fragilisent la situation de l'Union. » ⁽¹⁾.

Enfin, le Parlement européen est susceptible de refuser de donner son approbation sur le CFP jusqu'à ce qu'un accord satisfaisant soit trouvé dans le cadre des négociations à venir avec le Conseil. À ce stade, les deux priorités du Parlement européen dans ses négociations sont l'instauration de nouvelles ressources propres et la mise en place d'un véritable dispositif de conditionnalités financières afin de faire respecter l'État de droit, dans le budget européen.

(1) Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (2020/2732(RSP)).

La proposition de mécanisme de conditionnalités financières liées au respect par les États membres de l'État de droit

Les discussions relatives à la proposition de règlement établissant un mécanisme de conditionnalités financières liées au respect par les États membres de l'État de droit, présentée par la Commission le 2 mai 2018, sont en cours.

Le Conseil européen des 17-21 juillet 2020 a entériné la création d'un régime de conditionnalité. Toutefois, les modalités n'ont pas été discutées et les conclusions du Conseil européen précisent qu'il reviendra sur la question. À cet égard, la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne devrait bientôt faire une proposition de compromis.

Le Parlement européen a adopté le 17 janvier 2019 son mandat de négociation sur la proposition de règlement. Dans sa résolution du 23 juillet 2020 détaillant ses priorités pour le CFP 2021-2027, il rappelle son attachement à ce mécanisme de conditionnalité. Le Parlement européen défend l'adoption d'un règlement sur la conditionnalité en matière d'État de droit.

La France soutient cette proposition et travaille activement pour créer un mécanisme à la fois juridiquement robuste et politiquement efficace, au vu des liens entre bonne gestion financière et respect de l'État de droit.

B. LA NOUVELLE NOMENCLATURE DU CFP AMELIORE SA LISIBILITE ET SA COHERENCE

Le CFP est désormais divisé en sept rubriques, chacune comprenant un certain nombre de pôles de programmes, correspondant à un domaine politique. Cette nouvelle nomenclature se veut plus lisible et plus cohérente.

La première rubrique « Marché unique, innovation et numérique » est dotée de 161 milliards d'euros, soit une augmentation significative de +41 % par rapport à 2014-2020, dont 11,5 milliards d'euros provenant du plan de relance. Elle se compose de quatre pôles : « Recherche et innovation » (99 milliards d'euros), « Investissements stratégiques » (39 milliards d'euros), « Marché unique » (7 milliards d'euros) et « Spatial » (15 milliards d'euros). Elle comprend le programme « Horizon Europe » dédié à la recherche, qui prend la suite du programme Horizon 2020, ainsi que le programme spatial européen qui finance notamment les projets Galileo/EGNOS et Copernicus. Cette rubrique représente le 3^e poste budgétaire de l'Union.

1 203,2 milliards d'euros, dont 776,5 milliards d'euros provenant du plan de relance, sont alloués à la deuxième rubrique « Cohésion, résilience et valeurs », soit une hausse de +6,6 % comparé au précédent CFP à périmètre comparable. Cette rubrique comporte trois pôles : « Développement et cohésion à l'échelle régionale » (325 milliards d'euros), « Relance et résilience » (747 milliards d'euros) et « Investissement dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs » (130 milliards d'euros).

Le Fonds européen pour le développement régional (FEDER) – (226 milliards euros), qui permet de stimuler la convergence et de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales au sein de l’Union, ainsi que le nouveau pôle « Investissement dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs » qui regroupe le FSE+, Erasmus+ et le corps européen de solidarité, sont rattachés à cette rubrique. En outre, l’initiative REACT-EU apportera un soutien de 51 milliards d’euros supplémentaires à la cohésion. Cette rubrique représente le premier poste de dépenses du cadre financier (35 %).

Le deuxième poste de dépenses de l’Union, à savoir la rubrique « Ressources naturelles et environnement », voit son plafond atteindre 420,1 milliards d’euros, dont 19,1 milliards d’euros provenant du plan de relance. Elle est répartie en deux pôles : « Politique agricole et maritime » (394 milliards d’euros) et « Environnement et action pour le climat » (25 milliards d’euros). Elle inclut les investissements en faveur des secteurs agricole et maritime durables et prévoit un financement consacré à la lutte contre le changement climatique, à la protection de l’environnement, ainsi que le mécanisme pour une transition plus juste.

Politique agricole commune

Le CFP 2021-2027 prévoit pour la PAC une enveloppe de 378,5 milliards d’euros, auxquels s’ajoutent 8,2 milliards d’euros au titre de l’instrument de relance *Next Generation EU*. Ainsi, la dotation globale en faveur de la PAC est supérieure de 6,1 milliards d’euros à celle prévue dans le CFP 2014-2020, ce qui représente une augmentation de 1,6 %.

Néanmoins, la part de la PAC dans le budget européen est en baisse. Elle représentait 39 % des crédits du CFP 2014-2020 contre 31 % dans le CFP 2021-2027.

Une première nouveauté tient au renforcement de la composante environnementale de la PAC. La conditionnalité environnementale, soutenue par la France, sera plus importante pour les aides directes et des éco-régimes soutenant les pratiques bénéfiques pour l’environnement et le climat seront mis en place au sein du premier pilier.

Par ailleurs, la Commission a proposé que, pour la mise en œuvre de la nouvelle PAC, chaque État membre élabore un Plan stratégique national (PSN) définissant les objectifs et modalités de mise en œuvre des interventions des deux piliers.

Compte tenu du retard pris dans les négociations sur le CFP et la PAC, la nouvelle PAC ne devrait entrer en vigueur qu’au 1^{er} janvier 2023. Afin d’assurer le soutien octroyé à l’agriculture, la Commission a proposé des dispositions transitoires le 31 octobre 2019. Ces règlements prévoient, pour 2021, une mise en œuvre de la PAC conformément aux règles du CFP 2014-2020 dans le respect des dotations budgétaires prévues pour 2021 par le CFP 2021-2027.

La quatrième rubrique, « Migration et gestion des frontières », dotée de 25,7 milliards d'euros, soit un montant plafond du budget multiplié par six par rapport au CFP 2014-2020, comporte deux pôles : « Migration » (11 milliards d'euros) et « Gestion des frontières » (14 milliards d'euros). Elle regroupe en son sein deux fonds de l'actuelle rubrique « Sécurité et Citoyenneté » : le fonds asile et migration (FAM) et le fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF).

14,2 milliards d'euros sont affectés à la cinquième rubrique « Sécurité et défense », comprenant deux pôles : « Sécurité » (5 milliards d'euros) et « Défense » (10 milliards d'euros). Le nouveau Fonds européen pour la défense (FEDef), porté par cette rubrique, enregistre une très forte augmentation : + 250 % par rapport au CFP 2014-2020.

La sixième rubrique « Voisinage et le monde » atteint 110,6 milliards d'euros, soit une progression de 15 % par rapport au CFP 2014-2020. Elle se compose de deux pôles : « Action extérieure » (95 milliards d'euros) et « Aide de préadhésion » (14 milliards d'euros). L'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (IVDCI) et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) y sont rattachés. Le Fonds européen de développement, qui était jusqu'alors hors budget, est désormais intégré à cette rubrique.

Enfin, la rubrique « Administration publique européenne », dotée de 82,5 milliards d'euros regroupe les dépenses administratives (personnel et fonctionnement) des institutions de l'Union européenne et des offices rattachés à la Commission, les pensions de l'ensemble des effectifs ainsi que la contribution au budget des écoles européennes. Elle représente 6,7 % des plafonds en crédits d'engagement du CFP, soit une augmentation de 19 % par rapport au précédent CFP.

À ces rubriques s'ajoutent quatre instruments spéciaux, qui permettent à l'Union de réagir rapidement face à des circonstances imprévues et à des situations d'urgence : la Réserve d'aide d'urgence et de solidarité (RAUS), le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation FEAM, l'instrument de flexibilité (IF) et l'instrument de marge unique. Les crédits de ces instruments s'inscrivent en dehors des plafonds de dépenses du CFP.

C. LA MISE EN PLACE DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a publié ses propositions en matière de financement du budget de l'Union. Elle envisageait alors l'introduction de trois nouvelles ressources propres :

- une ressource fondée sur la mise en commun partielle, soit 20 %, du produit de la vente aux enchères par les États-membres de quotas carbone dans le cadre du marché relatif au système d'échange de quotas d'émission, ressource qui pourrait rapporter 3 milliards d'euros selon la Commission ;
- une ressource fondée sur la mise en place d'une assiette commune et consolidée d'imposition sur les sociétés (ACCIS), à savoir prélever l'impôt là où les profits sont générés, qui permettrait de résoudre en partie la question liée à la fiscalité des entreprises du numérique, le sujet semblant toutefois être bloqué au niveau du Conseil européen ;
- une ressource calculée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés avec un taux d'appel de 0,80 euro par kilogramme, soit un rendement possible de 6 milliards d'euros selon la Commission.

Dans ses conclusions du 21 juillet 2020, le Conseil européen n'a retenu que l'introduction, dès le 1^{er} janvier 2021, d'une ressource propre calculée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés.

Néanmoins, le Conseil européen a indiqué que l'Union s'efforcera, au cours des prochaines années, de réformer le système des ressources propres et d'en introduire de nouvelles dans le cadre de négociations ultérieures. Il a également annoncé la présentation par la Commission, au cours du premier semestre de 2021, de propositions relatives à un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et à une redevance numérique, en vue de leur introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

Par ailleurs, il a invité la Commission à présenter une proposition révisée relative au système d'échange de quotas d'émission, éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime.

Enfin, le Conseil européen a annoncé que l'Union s'efforcera, au cours du prochain cadre financier pluriannuel, de mettre en place d'autres ressources propres, à l'instar d'une taxe sur les transactions financières. Cette taxe sur les transactions financières en vigueur depuis la LFR 2012 en France, permettra à l'échelon européen et à la coopération renforcée au sein des États-membres de « mettre des grains de sable » dans les rouages du capitalisme financier et de ses excès, conformément à l'expression de son inventeur Tobin.

Le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de *Next Generation EU*. Si l'introduction de nouvelles ressources propres devrait avoir un impact sur les montants et la composition de la contribution française au budget de l'Union européenne, les effets attendus restent toutefois susceptibles de varier en fonction des assiettes et des méthodologies retenues pour le calcul de chaque ressource.

Le projet de taxe sur les transactions financières

En septembre 2011, la Commission européenne a présenté un premier projet sur l'instauration d'une taxe sur les transactions financières avec trois objectifs :

- éviter la fragmentation du marché intérieur résultant de différentes approches nationales sur la taxation de transactions financières ;
- assurer une contribution substantielle et équitable du secteur financier aux finances publiques ;
- décourager toute transaction financière ne contribuant pas à l'efficacité des marchés financiers ou aux économies réelles.

Les taux planchers proposés étaient de 0,1 % pour les actions et obligations et de 0,01 % pour les dérivés.

Lors du Conseil ECOFIN de 2012, les États membres ont reconnu l'impossibilité d'atteindre l'unanimité au sein du Conseil dans un avenir prévisible. C'est pourquoi, en 2013, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie (retirée en 2015), la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie ont constitué une coopération renforcée. Toutefois, la mise en place de cette taxe continue de se heurter à des questions d'assiette.

Les conclusions du Conseil européen du 21 juillet marquent la volonté des États membres de faire contribuer ce secteur à une juste proportion de son chiffre d'affaires et de ses bénéfices, et ce quelle que soit l'avancée des discussions au sein de l'OCDE à ce sujet. Un calendrier de travail a dès lors été esquissé : proposition au premier semestre 2021 et éventuelle mise en place au 1^{er} janvier 2023.

Le rapporteur général du budget du Parlement européen plaide en faveur de la mise en place de cette nouvelle ressource propre pour trois raisons :

- faciliter la ratification du plan de relance européen par les parlements nationaux ;
- éviter un risque de récession à partir de 2024, dans la mesure où le plan de relance ne devrait plus financer l'économie ;
- permettre d'augmenter les plafonds du prochain CFP.

D. LA REFORTE DES INSTRUMENTS SPECIAUX DOIT PERMETTRE UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE DANS LEUR MISE EN ŒUVRE

Afin de garantir une plus grande souplesse dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel, l'accord du 21 juillet 2020 du Conseil européen a prévu de renforcer les instruments spéciaux.

Sous l'impulsion notamment de la France, l'architecture a été simplifiée pour ne garder que deux instruments spéciaux thématiques et deux instruments spéciaux non-thématiques :

– la Réserve d'aide d'urgence et de solidarité (RAUS), qui résulte de la fusion de la Réserve pour aides d'urgence (RAU) avec le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) et dont la dotation totale s'élève à 9,5 milliards d'euros courants sur la période 2021-2027, permet l'octroi d'une aide financière en cas de catastrophe majeure survenant sur le territoire d'un État membre ou d'un pays candidat et la réponse rapide à des besoins d'aide des États membres ou de pays tiers spécifiques (actions à caractère d'urgence, crises humanitaires) ;

– le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM), doté de 1,5 milliard d'euros courants sur la période 2021-2027, apporte une contribution financière lorsque des modifications majeures de la structure du commerce mondial conduisent à une perturbation économique grave, notamment une hausse substantielle des importations dans l'Union européenne, ou un recul rapide de la part de marché de l'Union européenne dans un secteur donné ou une délocalisation vers des pays tiers, ayant pour conséquence des licenciements dans une entreprise d'un État membre ;

– l'Instrument de flexibilité (IF), doté de 6,1 milliards d'euros courants sur la période 2021-2027, finance des dépenses précisément identifiées qui ne pourraient être financées dans les limites des plafonds disponibles de l'une ou de plusieurs des autres rubriques, avec une possibilité de report des crédits non budgétisés jusqu'à l'exercice n+2 ;

– l'Instrument de marge unique, qui remplace la marge globale pour les engagements, la marge globale pour les paiements et la marge pour imprévus permettra de mobiliser la marge restant disponible en engagements (dans la limite de 0,04 % du RNB total des 27 États membres) et en paiements (0,03 % du RNB total) sous les plafonds des années précédentes, et en dernier recours la marge prévisionnelle de l'année en cours ou des années à venir.

En outre, le CFP 2021-2027 prévoit la création d'une Réserve d'ajustement au Brexit, dotée de 5 milliards d'euros sur la période, ainsi que d'un nouvel instrument hors-plafond : la Facilité européenne de paix (FEP), le fruit de la fusion du mécanisme Athéna et de la Facilité africaine de paix (FAP) du CFP 2014-2020 pour 5,0 milliards d'euros.

E. LE CFP SE TROUVE RENFORCE PAR LA MISE EN PLACE DE *NEXT GENERATION EU*, LE PLAN DE RELANCE EUROPEEN

L'accord obtenu le 21 juillet 2020 lors du Conseil européen prévoit, outre le CFP 2021-2027, un plan de relance européen, *Next Generation EU*. À prix courants, le plan de relance représentera 809 milliards d'euros, soit 750 milliards d'euros aux prix de 2018, composé pour deux tiers de dotations budgétaires supplémentaires (500 milliards d'euros aux prix de 2018), conformément à l'initiative franco-allemande, et pour un tiers de prêts aux États membres (250 milliards d'euros aux prix de 2018). Cet instrument, mis en place jusqu'à la fin de l'année 2024, sera utilisé exclusivement pour des mesures de réaction à la crise et de relance.

L'accord obtenu lors du Conseil européen des 17-21 juillet 2021 prévoit que 70 % des subventions fournies par la Facilité pour la reprise et la résilience soient engagées au cours des années 2021 et 2022.

Le plan sera financé par des émissions obligataires de l'Union sur les marchés. Le remboursement de cet emprunt interviendra à partir de 2028 pour une période maximale de 30 ans. Si de nouvelles ressources propres sont introduites, alors les fonds empruntés pourront être remboursés dès 2027. Dans la mesure où elle ne devrait pas recourir à la partie « prêt » du plan de relance, la France ne remboursera qu'un montant correspondant à la part de subventions, calculé sur la base de sa part dans le RNB total de l'Union européenne. Cela pourrait représenter environ 2,5 milliards d'euros par an en sus du PSR-UE.

Les fonds de *Next Generation EU* viendront abonder plusieurs programmes portant sur les grandes priorités de l'UE :

- le programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation (Horizon Europe), à hauteur de 5,4 milliards d'euros ;
- le nouveau programme destiné à soutenir l'investissement en Europe (Invest EU), à hauteur de 6,1 milliards d'euros ;
- l'initiative de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU), à hauteur de 50,6 milliards d'euros ;
- la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), destinée à cofinancer une partie des dépenses et réformes structurelles engagées par les États membres en réponse à la crise liée à la Covid-19, à hauteur de 723,8 milliards d'euros ;
- la réserve du mécanisme de protection civile de l'Union européenne (RescEU), à hauteur de 2,1 milliards d'euros ;
- le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), à hauteur de 8,2 milliards d'euros ;
- le fonds de transition juste (FTJ), à hauteur de 10,9 milliards d'euros.

Grâce au plan de relance européen, la France devrait bénéficier d'une enveloppe d'environ 45,8 milliards d'euros courants, dont environ 40 milliards d'euros au titre de la FRR. Cette enveloppe est néanmoins susceptible de varier en fonction de l'évolution réelle du PIB français en 2020 et 2021.

La stratégie de politique industrielle de l'Union européenne

La crise de la Covid-19 a mis en lumière la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis de l'extérieur dans certains secteurs stratégiques, comme la santé, et la vulnérabilité de ses entreprises face aux acquisitions d'acteurs issus d'États tiers, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles de concurrence que leurs homologues européens et qui peuvent bénéficier de subventions leur octroyant un avantage concurrentiel.

L'Union européenne a initié une réflexion afin de se doter d'une véritable stratégie de politique industrielle centrée autour du concept d'autonomie stratégique. L'objectif serait de permettre à l'Union d'avoir un véritable contrôle sur ses chaînes d'approvisionnement et de renforcer sa compétitivité internationale sur certains marchés jugés stratégiques.

La France soutient la mise en place d'un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) pour la production de certaines substances actives, vaccins et équipements médicaux. Elle est favorable à un examen de l'efficacité des procédures de passation conjointe de marchés, dont certaines limites ont été mises en lumière par la crise.

Le 27 mai 2020, la Commission a présenté un nouveau programme santé indépendant (EU4Health). Le Conseil européen a prévu une enveloppe de 1,9 milliard d'euros courants sur la durée du prochain CFP, dont 253 millions d'euros au titre du budget pour l'année 2021. Ce programme permettra de contribuer à l'approvisionnement stratégique de l'Union en produits pharmaceutiques et médicaux.

II. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE DE LA FRANCE A L'UNION EUROPEENNE AUGMENTE POUR L'ANNEE 2021

Sur le CFP 2021-2027, le PSR-UE est estimé à 28,0 milliards d'euros par an en moyenne. À ce montant s'ajoutent, après retenue des frais d'assiette et de perception, 1,7 milliard d'euros de droits de douane collectés aux frontières françaises puis reversés à l'Union européenne. Cette augmentation correspond à un ressaut moyen de 8 milliards d'euros par an par rapport au cadre précédent.

A. LES EFFETS DE LA CRISE DE LA COVID-19 SUR LE PSR-UE 2020

Qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, la crise de la Covid-19 entraîne d'importantes variations sur la contribution nationale pour l'année 2020. Le PSR-UE pour 2020 augmente ainsi de 0,6 milliard d'euros en recettes et 1,3 milliard d'euros en dépenses.

En recettes, les ressources propres enregistrent une forte baisse du fait de la chute des importations hors Union européenne : – 3,6 milliards d'euros au niveau européen, qui se traduit par une augmentation de 545 millions d'euros sur le PSR-UE.

Le produit de la ressource TVA de l'Union est également en baisse en raison de la diminution de la consommation : – 1,6 milliard d'euros au niveau européen, soit, pour la France, une baisse de 296 millions d'euros de sa contribution au titre de la ressource TVA, et le relèvement à concurrence de la ressource RNB à hauteur de 239 millions d'euros. Le PSR-UE enregistre ainsi une baisse de 57 millions d'euros.

En outre, les effets économiques asymétriques de la crise entraînent une variation de la part française dans le calcul de la ressource RNB qui se traduit par une baisse de 33 millions d'euros sur le PSR-UE.

L'adoption du budget rectificatif n° 7/2020 a permis de prendre en compte ces effets en recettes, issus de prévisions de la Commission. Ces effets restent susceptibles de révisions ultérieures, soit dès 2020, en cas de baisse trop importante du montant européen des ressources propres traditionnelles, soit en 2022 dans le cadre des corrections sur exercices antérieurs pour les effets sur les ressources TVA et RNB.

En ce qui concerne les dépenses, de nouveaux crédits ont été ouverts au titre de différentes mesures d'urgence :

– l'initiative d'investissement en réponse à la crise de la Covid-19 (CRII), qui se matérialise par le non-remboursement par les États membres de préfinancements de la politique de cohésion non utilisés a été adoptée pour un montant total de 7,9 milliards d'euros ;

– le dispositif CRII+, qui permet aux États membres, de procéder à des transferts entre les trois fonds de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen et le Fonds de cohésion), entre les différentes catégories de région et une certaine flexibilité en ce qui concerne la concentration thématique ;

– l’instrument européen d’urgence (ESI), qui doit permettre de financer la commande commune de vaccins ;

– l’abondement de divers programmes budgétaires d’action extérieure en soutien aux réfugiés au Liban, en Jordanie et en Turquie ;

– la constitution d’une réserve commune de soin.

Les règlements CRII et CRII+

La Commission a présenté les règlements CRII et CRII+ entre mars et avril 2020. Ces deux mesures, qui comprennent des dispositions dérogatoires au cadre réglementaire de la politique de cohésion 2014-2020, ont permis aux autorités de gestion de réagir face à l’urgence des nouveaux besoins induits par la crise de la Covid-19 en redéployant une partie de leurs fonds.

En septembre 2020, Régions de France estime à environ 500 millions d’euros le total des fonds utilisés par le CRII. 14 programmes opérationnels régionaux français ont été modifiés et approuvés par la Commission au titre de l’objectif « Investissement pour la croissance et l’emploi ». Les autorités de gestion françaises se sont mobilisées sur plusieurs types d’interventions, notamment :

– les projets d’acquisition d’équipements de protection individuelle et sanitaire (masques, respirateurs, blouses, combinaisons, automates, etc.) ;

– un soutien aux entreprises dans leurs besoins en trésorerie et leurs projets pour faire face aux conséquences de l’épidémie ;

– la continuité pédagogique numérique dans les régions ultrapériphériques au titre du FSE ;

– un soutien du FSE aux entreprises pour les accompagner dans l’adaptation de leurs méthodes et organisations de travail pour tenir compte des impératifs de sécurité sanitaire, tout en sécurisant les trajectoires professionnelles des salariés.

Ces impacts en dépenses sont susceptibles d’être complétés par une actualisation à la hausse des paiements au titre d’autres politiques de l’Union d’ici la fin de l’exercice.

Au total, les effets de la crise de la Covid-19 sur le PSR-UE peuvent être estimés à des augmentations de 0,6 milliard d’euros en recettes et 1,3 milliard d’euros en dépense.

B. L'ÉVALUATION DU PSR-UE DEMEURE UN EXERCICE ABSCON

L'estimation du montant de la contribution française au budget de l'UE est effectuée chaque année après la présentation par la Commission de son projet de budget. Le niveau de crédits de paiement, présenté en juin 2020 par la Commission, a été retravaillé par le secrétariat général du Conseil et la présidence allemande pour tenir compte des conséquences de l'accord conclu lors du Conseil européen des 17-21 juillet 2020.

Cette estimation repose sur une prévision des besoins de financement de l'Union en crédits de paiement, ainsi que sur la base des hypothèses établies par la Commission quant aux assiettes des ressources TVA, plastique et RNB de l'ensemble des États membres pour l'année N et d'hypothèses de recouvrement des ressources propres traditionnelles. La prévision tient enfin compte d'une hypothèse de solde reporté de l'exercice 2020 de 1 milliard d'euros et du niveau des recettes diverses, à l'instar de la contribution du Royaume-Uni au titre de ses engagements passés.

Pour 2021, en raison du contexte particulier tenant au changement de CFP et à la future décision ressources propres, les prévisions en ressources utilisées pour le calcul des assiettes des ressources TVA et plastique sont issues de prévisions externalisées par la Commission lors des négociations entre les États membres.

Compte tenu des difficultés dans l'estimation du PSR-UE, la France estime que les services de la Commission devraient améliorer leur capacité de prévision des décaissements et partager avec les États membres l'intégralité des hypothèses retenues. La France souhaite également pouvoir mieux anticiper le processus de budgétisation des corrections sur les exercices antérieurs afin de prendre en compte leur impact dès la loi de finances initiale. Enfin, une meilleure prévisibilité de la contribution nationale passe par la réduction du nombre de budgets rectificatifs, dont le nombre de projets présentés s'élevait à huit au 30 septembre 2020.

C. LA CONTRIBUTION POUR 2021 DEVRAIT S'ÉLEVER À 26,9 MILLIARDS D'EUROS

Pour 2019, l'exécution du PSR-UE a été inférieure de 418 millions d'euros au montant initialement inscrit en loi de finances initiale. Cette sous-exécution s'explique essentiellement par des corrections sur exercices antérieurs RNB et TVA moindre qu'anticipées.

Le budget pour 2021 marquera la première année de mise en œuvre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Il repose ainsi principalement sur une évaluation des besoins de financement compte tenu de l'accord du Conseil européen du 21 juillet 2020.

L'article 31 du projet de loi de finances évalue le PSR-UE à 26,864 milliards d'euros pour 2021.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE A L'UNION EUROPEENNE

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (LFI)	2021 (PLF)
Montant prévu en PLF	20 742	20 169	18 690	19 912	21 443	21 480	26 864
Montant exécuté	19 702	18 996	16 380	20 645	21 025	//	//

Source : annexe au projet de loi de finances 2021.

La prévision proposée par le Gouvernement est supérieure de 5 384 millions d'euros à la contribution proposée par la loi de finances pour 2020. Cette augmentation s'explique par quatre facteurs :

- l'augmentation du niveau de crédits de paiement entre le budget de l'Union européenne pour 2020 et le projet de budget 2021, soit une hausse de 10,6 milliards d'euros de crédits de paiement au niveau européen ;

- le changement des règles de calcul de la contribution du Royaume Uni au budget européen au titre des engagements du CFP 2014-2020, selon les termes de l'accord de retrait entré en vigueur le 31 janvier 2020 ;

- le changement des règles de calcul des contributions nationales selon les conclusions de l'accord politique du 21 juillet 2020 ;

- les conséquences de la crise économique de la Covid-19 sur les ressources propres traditionnelles de l'Union européenne.

Le maintien de rabais dans la prochaine décision relative aux ressources propres

La France, contributrice nette au budget de l'Union européenne et premier financeur du rabais britannique, a défendu depuis le début des négociations sur le CFP 2021-2027 la suppression du système des rabais. Le contexte du retrait du Royaume-Uni représentait en effet l'opportunité de mettre un terme à ce dispositif et de refonder le système des ressources propres.

Dans sa proposition initiale, la Commission proposait également une suppression progressive des rabais à échéance 2026 en accordant des rabais forfaitaires décroissants à tous les États bénéficiant de rabais à ce jour.

Toutefois, les négociations n'ont pas permis de supprimer ces rabais, dont bénéficieront encore les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark.

La contribution de la France se décomposerait ainsi :

- la ressource RNB, ressource d'équilibre, en représenterait 78 % ;
- les recouvrements de TVA : 13 % ;
- les ressources propres traditionnelles (après déduction des frais de perception) : 6 % ;
- la contribution au titre des emballages plastiques non recyclés : 4 %.

La contribution nationale calculée sur la base des déchets d’emballages plastiques non recyclés

Le Conseil européen des 17-21 juillet 2020 a acté la mise en place, dès le 1^{er} janvier 2021, d’une ressource propre calculée sur les déchets d’emballages en plastique non recyclés.

Cette nouvelle ressource sera composée d’une part des recettes provenant d’une contribution nationale calculée en fonction du poids des déchets d’emballages en plastique non recyclés, avec un taux d’appel de 0,80 euro par kilogramme. Un mécanisme a été prévu pour éviter un effet excessivement régressif sur les contributions nationales : une réduction, correspondant à 3,8 kg d’emballages plastiques non recyclés par habitant, devrait être accordée aux États membres dont le RNB par habitant est inférieur à la moyenne de l’Union européenne.

En 2021, la France contribuera à hauteur de 1,2 milliard d’euros au titre de cette nouvelle ressource. La ressource plastique représentera environ 6 milliards d’euros au niveau de l’Union européenne et un surcoût de 0,07 milliard d’euros par an en moyenne sur la période 2021-2027 pour le PSR-UE. Ce surcoût est intégralement dû au mécanisme de corrections forfaitaires accordées à certains États membres.

D. LE BREXIT CONTRIBUE A L’AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE A HAUTEUR DE 2,1 MILLIARDS D’EUROS

En 2019, le Royaume-Uni était le troisième contributeur au budget de l’Union en valeur, derrière l’Allemagne et la France, et le deuxième contributeur net au budget derrière l’Allemagne.

Création d’une Réserve d’ajustement au Brexit

L’accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 sur le prochain CFP prévoit la création d’une Réserve d’ajustement au Brexit dotée de 5 milliards d’euros sur la période 2021-2027. L’objectif est de permettre à l’Union européenne de faire face aux conséquences imprévues et préjudiciables du Brexit dans les États membres et dans les secteurs les plus durement touchés

Le changement de statut du Royaume-Uni a trois effets dans le calcul des ressources de l’Union et donc sur la contribution française en 2021. La fin de la contribution britannique aux ressources propres de l’UE (RNB, TVA et RPT) a pour conséquence une hausse de 4,5 milliards d’euros sur le PSR-UE. Toutefois, la contribution au titre de ses engagements passés, à hauteur de 7,4 milliards d’euros engendre une baisse de 1,3 milliard d’euros sur la contribution française. La fin du paiement par les États membres, dont la France, de la correction britannique (hors la part correspondant au « rabais sur le rabais » transformé en rabais forfaitaires dans le cadre de la nouvelle Décision ressource propre) provoque une baisse de 1,1 milliard d’euros sur le PSR-UE.

**La remise en cause de l'accord du 17 octobre 2019
par le projet de loi britannique sur le marché intérieur**

Pour mémoire, un accord sur le divorce entre le Royaume-Uni et l'Union européenne a été trouvé le 17 octobre 2019. Cet accord a été signé par le Président du Conseil européen, la présidente de la Commission et le Premier ministre britannique le 24 janvier 2020, puis ratifié le 9 janvier 2020 par la Chambre des communes et le 29 janvier 2020 par le Parlement européen.

Cet accord prévoit une période de transition, à partir du 1^{er} février et jusqu'au 31 décembre 2020, pendant laquelle si le Royaume-Uni n'est plus un État membre de l'UE, le droit de l'Union continue à lui être applicable, notamment en ce qui concerne l'union douanière et le marché unique.

Lors de la clôture du quatrième cycle de négociations, le 5 juin 2020, Michel Barnier a annoncé qu'il n'y avait pas eu de progrès significatifs sur les quatre points de blocage sérieux que sont la pêche, les règles de *fair-play* économiques et commerciales, la gouvernance du futur partenariat entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et la coopération policière et judiciaire. Sans accord sur ces points, toutes les frontières entre les deux pays seront rétablies au 1^{er} janvier 2021 et les règles de l'OMC devront s'appliquer.

À la suite de la présentation par le gouvernement britannique d'un projet de loi sur le marché intérieur, *Internal Market Bill*, visant à protéger les emplois et les échanges au sein du Royaume-Uni à l'issue de la période de transition, la Présidente de la Commission a annoncé, le 1^{er} octobre 2020, le lancement d'une procédure d'infraction à l'encontre du Royaume-Uni en vertu de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Parlement européen

– M. Pierre Larrouturou, député européen, rapporteur général sur le budget 2021.

Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne

– Mme Claire Cheremetinski, ministre conseiller, cheffe du Service économique, commercial et financier.