



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 48

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. ALEXANDRE SABATOU

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
AVANT-PROPOS : UNE PROCÉDURE INSATISFAISANTE	11
I. UN BUDGET EUROPÉEN TOUJOURS EN COURS DE NÉGOCIATION.....	12
A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES PRÉOCCUPATIONS DU CONSEIL, PARTAGÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	13
B. LA RÉPONSE TARDIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET L'IMPOSSIBILITÉ POUR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE PRÉSENTER LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN	14
C. LE CARACTÈRE INCERTAIN DU MONTANT DU SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE À L'UKRAINE EN 2022 ET 2023.....	15
D. DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES, EN RAISON DE L'INFLATION ET DES DEMANDES DU PARLEMENT EUROPÉEN, QUI S'ANNONCENT PRÉOCCUPANTES.....	17
1. Le caractère explosif de la revalorisation automatique des traitements des fonctionnaires européens.....	17
2. La demande difficilement acceptable du Parlement européen d'un nouveau ressaut de ses effectifs.....	19
E. SURVEILLER LES CONSÉQUENCES SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL.....	22
II. LES LIMITES DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE.....	23
A. LES CARACTÈRES DU PRS-UE PROPOSÉ DANS LE PLF 2023.....	23
B. LA DIFFICILE FIABILISATION DU PSR-UE ET LA QUESTION DE LA SINCÉRITÉ DE SON MONTANT	24
C. LA SPIRALE HAUSSIÈRE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'UNION EUROPÉENNE	28

III. LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN, UN MÉCANISME HORS BUDGET ET DONC HORS PSR-UE, QUI POURRAIT TOUTEFOIS AVOIR DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES	30
A. ÉTAT DES LIEUX DES VERSEMENTS EUROPÉENS AUX ÉTATS MEMBRES	30
B. LES CRITIQUES ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNES	32
C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE COMPLÉTER LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN PAR LE PLAN « REPOWER EU »	34
D. SANS NOUVELLES RESSOURCES PROPRES, LA PRÉVISIBLE AUGMENTATION VERTIGINEUSE DU PSR-UE EN RAISON DU REMBOURSEMENT DU PLAN DE RELANCE À PARTIR DE 2028	37
ANNEXE : LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE	41
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 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 relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Le montant proposé par le Gouvernement pour le PSR-UE, soit **24,586 milliards d’euros, est insincère car dépassé avant même d’avoir été examiné** : il est basé sur le projet proposé par la Commission européenne en juin 2022 pour l’année 2023 (185,6 milliards d’euros en crédits d’engagement (CE) et 166,3 milliards d’euros en crédits de paiement (CP)) et **ne tient pas compte de la lettre rectificative de la Commission européenne du 5 octobre dernier** ;

– **Le rapporteur estime que le calendrier du rapport ne permet pas d’examiner correctement le PSR-UE**, comme il le détaille dans un avant-propos ;

– Les préoccupations du Conseil européen sur le projet de budget 2023 sont partagées par le rapporteur spécial (**hausse préoccupante des traitements des fonctionnaires européens en raison d’une revalorisation automatique, caractère insuffisant des marges calculées par la Commission dans son premier projet, demandes exagérées du Parlement européen en termes d’effectifs**) ;

– Le rapporteur spécial appelle à une vigilance accrue eu égard aux **conséquences haussières du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 sur le PSR-UE** ;

– Sans accélération des négociations entre les États membres pour de nouvelles ressources propres, le remboursement du plan Next Generation EU à horizon 2028 **aura des conséquences haussières dramatiques sur le PSR-UE**.

DONNÉES CLÉS

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT POUR 2023

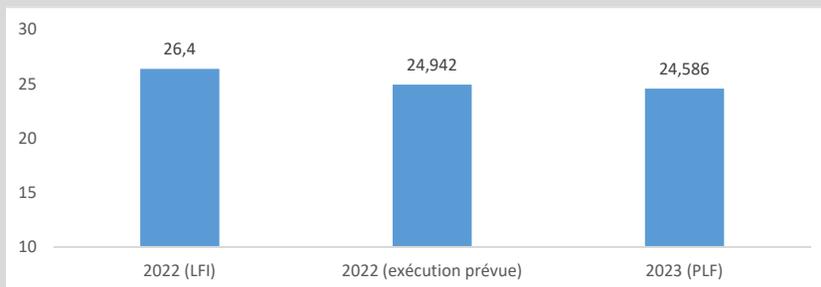
(en millions d'euros)

Ressource TVA	3 794
Ressource plastique	1 295
Ressource RNB	19 494
Dont rabais forfaitaires	1 433
Prélèvement total	24 856

Source : annexe au PLF pour 2023, « Voies et moyens ».

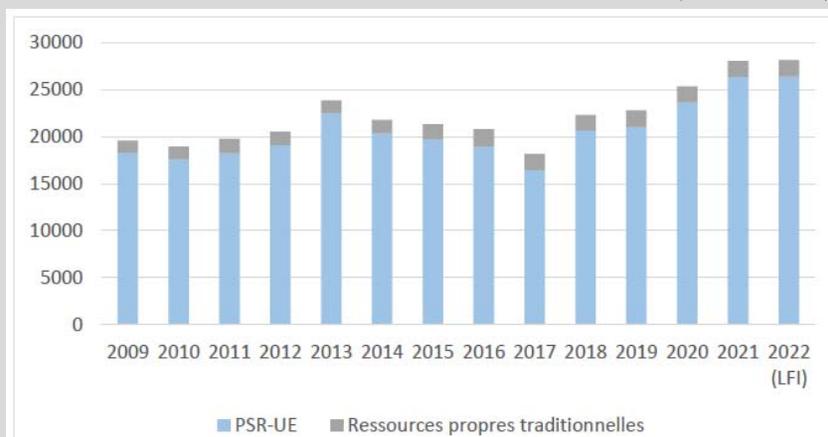
ÉVOLUTION DU PSR-UE

(en milliards d'euros)



ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE FRANÇAISE TOTALE AU BUDGET DE L'UE DEPUIS 2009

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes NEB 2.

INTRODUCTION

Le budget de l'Union européenne pour 2023, dont la négociation est encore en cours, s'intègre dans le cadre financier pluriannuel européen (CFP) 2021-2027, qui représente un budget global de 1 074,3 milliards d'euros, hors plan de relance Next generation EU ⁽¹⁾.

Le projet proposé par la Commission européenne en juin 2022 pour l'année 2023 s'élève à 185,6 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE) et 166,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), instruments spéciaux inclus, soit une hausse de 2,1 % en CE et une baisse de 2,6 % en CP par rapport au budget de l'année 2021 ⁽²⁾.

C'est notamment ces éléments qui ont servi de base de calcul au montant du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne (PSR-UE) inscrit à l'article 25 du projet de loi de finances, soit 24,586 milliards d'euros, principale contribution de la France à l'Union européenne. Celui-ci est prévu par l'article 6 de la loi organique sur les lois de finances et est composé de :

- la contribution de la France assise sur son revenu national brut, appelé contribution RNB, qui est la ressource d'équilibre du budget, étant donné qu'elle s'ajuste au montant requis pour maintenir le budget en équilibre ;
- un prélèvement sur la TVA de 0,30 % ;
- la ressource plastique, depuis le 1^{er} janvier 2021, assise sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés ;
- les versements au titre des rabais.

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT POUR 2023

(en millions d'euros)

Ressource TVA	3 794
Ressource plastique	1 295
Ressource RNB	19 494
Dont rabais forfaitaires	1 433
Prélèvement total	24 586

Source : annexe au PLF pour 2023, « Voies et moyens ».

S'y ajoutent la ressource propre traditionnelle, soit les droits de douane reversés par la France à l'Union européenne, et des recettes diverses (solde de l'exercice antérieur, produit des amendes, contributions et remboursements des États, etc.)

(1) Source : annexe au PLF 2023 « Relations financières avec l'Union européenne ».

(2) Source : questionnaire budgétaire.

Si le montant du PSR-UE est par nature évaluatif, **le rapporteur spécial tient à alerter la représentation nationale sur le montant qui leur est soumis pour approbation, car ce montant est largement dépassé.** La lettre rectificative de la Commission européenne publiée le 5 octobre dernier ayant corrigé à la hausse le budget soumis en juin dernier aux autorités budgétaires que sont le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, en raison du contexte international et économique.

La lettre rectificative au projet de budget 2023 publiée le 5 octobre propose une augmentation des crédits d'engagement de 758 millions d'euros et des crédits de paiement de 2,4 milliards d'euros. Celle-ci comporte plusieurs modifications ayant notamment vocation à répondre aux conséquences directes ou indirectes de la guerre en Ukraine. Modifications que l'on peut considérer comme évolutive vers une hausse inquiétante.

De manière plus générale, **il convient de qualifier d'insatisfaisantes voire médiocres les conditions d'examen du PSR-UE par le parlement.** Pour le rapporteur spécial, tant la nature de l'instrument budgétaire, le décalage temporel des travaux parlementaires avec l'adoption du budget par les institutions européennes que la mise à disposition tardive des documents par le Gouvernement **empêchent le parlement de mener un travail sérieux et approfondi.**

Le rapporteur spécial s'interroge, par ailleurs, sur l'envolée inquiétante de la contribution française à l'Union européenne. Si le montant inscrit à l'article 24 du projet de loi de finances (PLF) pour 2023 est en léger recul de 356 millions d'euros par rapport à l'estimation révisée pour 2022 (qui s'élève à 24,942 milliards d'euros d'après la direction du budget), cette baisse n'est que conjoncturelle. **Le rapporteur spécial s'alarme de la progression attendue du PSR-UE au cours des prochains exercices.** « Le montant annuel moyen du PSR-UE est estimé à 26,9 milliards d'euros pour les années 2023 à 2027, à la suite de l'entrée en vigueur du CFP 2021-2027. Ce montant moyen est en hausse de près de 7 milliards par an par rapport au cadre 2014-2020 (20,1 milliards par an en moyenne) et a été intégré au projet de loi de programmation des finances publiques », indique la direction du budget au rapporteur spécial ⁽¹⁾.

(1) Source : questionnaire budgétaire.

AVANT-PROPOS : UNE PROCÉDURE INSATISFAISANTE

En ce début de législature, le rapporteur spécial rappelle le contexte dans lequel s'inscrivent les discussions sur le PSR-UE, contexte qui porte atteinte à la fonction de législateur de la Représentation nationale.

● **Le rapporteur spécial pointe le caractère absurde d'une discussion parlementaire française portant sur la contribution française au titre du PSR-UE alors que la procédure européenne est toujours en cours et que le montant définitif du budget n'est toujours pas connu.**

En 2021, à titre d'exemple, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire peu avant la fin de la période de conciliation, qui se terminait le 15 novembre 2021 à minuit. L'accord final sur le budget a été adopté par le Conseil le 23 novembre puis par le Parlement européen le 24 novembre. Or, à l'Assemblée nationale, le débat sur le PSR-UE s'était tenu dès le 18 octobre. Cela démontre une volonté de l'Union européenne de s'affranchir de la décision des états pour imposer ses choix.

De la même manière cette année, l'Assemblée nationale débattait en séance publique du PSR-UE le 19 octobre, presque concomitamment à l'adoption par le Parlement européen de sa position en séance plénière, mais bien avant les travaux de conciliation, situation ubuesque.

● **Le rapporteur spécial qualifie le montant du PSR-UE proposé par le Gouvernement de factice** car calculé sur la base du projet de budget soumis par la Commission européenne en juin dernier, qui ne prenait pas en compte le contexte international. La lettre rectificative publiée par la Commission européenne le 5 octobre présente un niveau de crédits d'engagement et de crédits de paiement en hausse (respectivement + 758,34 millions d'euros et + 2,395 milliards d'euros). Selon le résultat de la procédure conciliation entre les autorités budgétaires européennes, **l'hypothèse d'une hausse importante du montant du calcul du PSR-UE par rapport au montant inscrit sur le PLF est la plus probable**, dans l'attente de la suite de la procédure budgétaire.

● Traité budgétairement comme une moindre recette, le PSR-UE est inscrit en première partie du budget, à l'article 25 du projet de loi de finances pour 2023, donc au cours de la discussion en première lecture, **ce qui renforce la déconnexion de son examen avec la discussion budgétaire européenne.**

De plus, le rapporteur spécial déplore que le délai d'envoi des réponses par l'administration soit fixé au 10 octobre de chaque année au plus tard, comme pour les missions budgétaires examinées en seconde partie ⁽¹⁾, délai intenable vis-à-vis du travail parlementaire sur le PSR-UE. La mise à disposition tardive de l'annexe au PLF 2023 *Relations financières avec l'Union européenne*, le 8 octobre 2022, renforce ce constat.

(1) Article 49 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001.

I. UN BUDGET EUROPÉEN TOUJOURS EN COURS DE NÉGOCIATION

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sont les deux autorités budgétaires européennes, la Commission européenne étant chargée de leur fournir un projet de budget. Celui-ci tient compte des orientations et priorités budgétaires arrêtées au préalable par chacune de ces deux institutions.

Un « calendrier qualifié par certains de pragmatique », qui privilégie des délais resserrés, sur lesquels les institutions s'entendent depuis 1977, a pris le pas sur les délais mentionnés à l'article 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à l'élaboration du budget par la commission et l'adoption du Conseil sur le projet de budget.

COMPARAISON ENTRE L'ARTICLE 314 TFUE ET LE « CALENDRIER PRAGMATIQUE »

	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	calendrier pragmatique	Procédure en vue du budget 2023
Élaboration du projet de budget par la Commission et présentation	au plus tard le 1 ^{er} septembre (article 314 paragraphe 2)	avant la fin du mois d'avril ou début mai	7 juin 2022
Adoption de la position du Conseil sur le projet de budget et transmission au Parlement européen	au plus tard le 1 ^{er} octobre (article 314, paragraphe 3)	avant la fin du mois de juillet	Approuvée par le Coreper du 13 juillet 2022, adoptée par procédure écrite le 6 septembre 2022

Le projet de budget établi par la Commission est tout d'abord transmis au Conseil, qui transmet ensuite sa position au Parlement européen. Celui-ci peut « soit approuver la position du Conseil, soit s'abstenir de prendre une décision – auquel cas le budget est réputé définitivement adopté – ou adopter des amendements à la majorité de ses membres, auquel cas le projet ainsi amendé est renvoyé au Conseil et à la Commission. En accord avec le président du Conseil, le président du Parlement européen doit alors convoquer sans délai le comité de conciliation. » ⁽¹⁾

Le comité de conciliation, composé des représentants des membres du Conseil et d'un nombre équivalent de députés européens, dispose de 21 jours pour aboutir à un projet commun (décision à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des députés). La Commission prend également part aux travaux. En l'absence d'accord, un nouveau projet de budget doit être présenté par la Commission.

(1) Source : parlement européen - <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/10/la-procedure-budgetaire>.

Le compromis trouvé doit ensuite être approuvé dans un délai de 14 jours par le Parlement européen et le Conseil. En application de l'article 41 du règlement financier, la Commission peut être amenée à proposer des budgets rectificatifs en raison du contexte économique et politique la date de l'organisation du débat sur le PSR-UE à l'Assemblée nationale, cette procédure est donc non seulement toujours en cours mais également porteuse de nombreuses inconnues pouvant avoir de réelles conséquences non négligeables sur le montant du PSR-UE pour 2023.

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES PRÉOCCUPATIONS DU CONSEIL, PARTAGÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le 7 juin 2022, la Commission européenne a, comme nous l'avons précédemment indiqué, proposé un budget de 185,6 milliards d'euros en crédits d'engagement et 166,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ce projet de budget s'inscrit dans le cadre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 doté d'un plafond en crédits d'engagements de 1 074,3 milliards d'euros et en crédits de paiement de 1 061 milliards d'euros.

Les principales priorités présentées par la Commission à travers ce projet de budget sont la reprise et la relance économiques à la suite de la crise de Covid 19, le financement des transitions verte et numérique, ainsi que le renforcement des programmes de sécurité et de défense, de gestion des migrations et des frontières, et d'action extérieure. Les déclinaisons du budget sont détaillées dans le tableau ci-dessous :

Propositions de la Commission européenne

- 53,6 milliards d'euros en faveur de la politique agricole commune et 1,1 milliard d'euros pour le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture ;
- 46,1 milliards d'euros pour le développement régional et la cohésion ;
- 14,3 milliards d'euros « pour soutenir [les] partenaires et intérêts [de] l'Union européenne dans le monde », dont 12 milliards d'euros dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale ;
- 13,6 milliards d'euros en faveur de la recherche et l'innovation ;
- 4,8 milliards d'euros pour les investissements stratégiques européens, dont 341 millions d'euros pour InvestEU ;
- 4,8 milliards d'euros pour « le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs »,
- 2,3 milliards d'euros en faveur de l'environnement et l'action pour le climat, dont 728 millions d'euros pour le programme LIFE et 1,5 milliard d'euros pour le Fonds pour une transition juste ;
- 2,2 milliards d'euros pour les dépenses consacrées à l'espace (programme spatial européen), qui regroupera l'action de l'Union dans ce domaine stratégique.

Source : Commission européenne. Montants présentés en juin 2022.

Dans le cadre de la procédure budgétaire, le Conseil, après réunion du comité budgétaire, a présenté le 13 juillet 2022 la proposition suivante, en recul par rapport à la proposition de la Commission européenne. Cette proposition a été adoptée définitivement le 6 septembre, au terme d'une procédure écrite.

(en euros)

	Proposition de la Commission européenne	Position du Conseil	écart
Crédits d'engagement	185,591 millions	183 949,66 millions	- 1 641,4 millions
Crédits de paiement	166,268 millions	165 738,29 millions	- 530 millions

Cette proposition traduit les inquiétudes du Conseil, exprimées dans sa position du 13 juillet ⁽¹⁾ :

– il s'étonne de la non-prise en compte par la Commission européenne du contexte international et de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine et du contexte économique ;

– il estime indispensable, compte tenu des incertitudes, d'augmenter les marges budgétaires afin d'assurer une souplesse budgétaire suffisante.

Le rapporteur spécial s'inquiète, à l'instar du Conseil, de la proposition d'augmenter les marges budgétaires. Par rapport à la proposition initiale de la Commission, le Conseil propose de faire progresser les marges de 1,6 milliard d'euros en CE et de 530 millions d'euros en CP par rapport à la proposition initiale de la Commission, ainsi que d'ajuster à la baisse les montants en CE et CP de la quasi-totalité des rubriques.

B. LA RÉPONSE TARDIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET L'IMPOSSIBILITÉ POUR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL DE PRÉSENTER LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

La Commission européenne annonçait, en juin dernier, la présentation de propositions supplémentaires de financement, visant à compenser les effets de la guerre en Ukraine, une fois une évaluation plus précise des besoins effectuée. Le Conseil de l'Union européenne lui demandait dans sa position du 13 juillet 2022 susmentionnée de lui transmettre des informations complémentaires avant le 21 septembre. Or, une lettre rectificative n'a été publiée par la Commission que le 5 octobre dernier, **déjà que le rapporteur spécial regrette.**

Ces mesures additionnelles se traduisent par une augmentation des CE de 758 millions d'euros et des CP de 2,395 milliards d'euros par rapport à sa proposition de juin dernier. Le rapporteur spécial s'inquiète d'une telle dérive haussière.

(1) Budget de l'UE pour 2023 : le Conseil arrête sa position - <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/07/13/eu-budget-for-2023-council-agrees-its-position/>

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2022-INIT/fr/pdf>

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2022-ADD-1-REV-1/fr/pdf>

Cette lettre rectificative (LR) comporte plusieurs modifications ayant vocation à répondre aux conséquences directes ou indirectes de la guerre en Ukraine via le renforcement du programme d'aide humanitaire ou encore une anticipation des crédits (frontloading) du programme Erasmus+ pour soutenir les élèves, les étudiants et les enseignants qui fuient l'Ukraine. Une augmentation du niveau des crédits de paiement pour refléter l'impact de la proposition FAST-CARE – visant à aider les États membres à faire face à l'afflux de réfugiés – sur les besoins de paiement pour la cohésion est également proposée.

La LR comporte plusieurs autres modifications ayant vocation à renforcer le mécanisme de protection civile de l'Union (UCPM) en vue notamment d'accélérer l'acquisition d'une flotte aérienne permanente du RescEU pour mieux lutter contre les incendies. Le niveau de la ligne budgétaire relative au paiement des taux d'intérêt de NextGenerationEU a également été adapté pour tenir compte de la hausse des taux sur les marchés.

Source : représentation permanente auprès de l'Union européenne et SGAE.

Le rapporteur spécial s'inquiète que les seules informations récentes à ce sujet disponibles sur le site internet de la Commission soient présentées exclusivement en anglais.

L'adoption de la position du Parlement européen étant prévue pour la semaine de séance plénière débutant le 17 octobre, **il est matériellement impossible pour le rapporteur spécial de la présenter ou de la commenter**, ce qui est une réelle négation du rôle du rapporteur spécial.

Il dénonce le calendrier de discussion à l'Assemblée nationale qui conduit la représentation nationale à se prononcer sur l'article portant le PSR-UE alors que la procédure budgétaire européenne est toujours en cours et que le montant du budget ne sera connu que dans plusieurs semaines, « un compromis sur le budget européen étant attendu, comme chaque année, en novembre 2023. »⁽¹⁾

C. LE CARACTÈRE INCERTAIN DU MONTANT DU SOUTIEN DE L'UNION EUROPÉENNE À L'UKRAINE EN 2022 ET 2023

Le rapporteur spécial présente par ailleurs ci-dessous les moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour l'Ukraine en 2022.

(1) Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2023.

Modalités du soutien de l'Union européenne à l'Ukraine et aux États membres

« Le budget européen a permis à plafonds constants de mobiliser des leviers importants de financement afin de faire face à différentes catégories de dépenses. Ces financements prennent différentes formes (dons, prêts) et sont versés directement à l'Ukraine ou aux États membres pour leur permettre de faire face aux conséquences directes à l'Ukraine :

1) Aides directes à l'Ukraine

• Prêts : une assistance macro-financière (AMF) de 1,2 milliard d'euros était prévue avant le déclenchement de la guerre et a été versée en intégralité au premier semestre 2021. Un dispositif d'AMF exceptionnelle de 9 milliards d'euros a été annoncé par la Commission dans une communication du 18 mai 2022 et a fait l'objet d'un accord du Conseil européen les 30-31 mai dernier. Le premier volet de cette AMF exceptionnelle à hauteur de 1 milliard d'euros a été décaissé en deux tranches le 1^{er} et le 2 août. Un accord a été trouvé fin juillet pour l'octroi d'un second volet d'AMF exceptionnelle de 5 milliards d'euros. La proposition législative a formellement été adoptée par le Parlement européen le 15 septembre et le Conseil le 20 septembre. Des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) ont également été mobilisés : 668 millions d'euros sous la forme de soutien financier en mars 2022 et une aide financière de 1,59 milliard d'euros déployée en juillet 2022 (comportant une aide financière immédiate de 1,05 milliard d'euros et 540 millions d'euros de reprise de projets financés en Ukraine).

• Subventions/dons :

– Aide d'urgence humanitaire à hauteur de 540 millions d'euros ;

– La Facilité européenne pour la paix (FEP) mobilisée à hauteur de 2,5 milliards d'euros (via 5 mesures d'assistance/tranches de 500 millions d'euros chacune) a permis d'apporter une aide sous forme de matériel légal et non légal à l'Ukraine. La FEP n'est pas financée par le PSR-UE mais par des contributions nationales sur la base d'une clé de répartition selon le revenu national brut (RNB), 17,8 % pour la France (budget MEAE et MINARM pour la France). Le mécanisme ne consiste pas en l'achat groupé d'armes par l'Union : le financement est effectué sous forme de remboursement aux États membres qui fournissent du matériel à l'Ukraine. Les États membres restent libres de fournir à l'Ukraine du matériel non financé par la FEP.

2) Aides destinées aux États membres

À court terme, il a été fait le choix de tirer profit de toutes les flexibilités offertes par le budget européen. Des mesures visant à réorienter des fonds de la politique de cohésion de la période 2014-2020 (règlement CARE) et à modifier le cadre réglementaire des instruments Justice et affaires intérieures (JAI) ont été mises en place afin d'apporter un soutien aux États membres accueillant des réfugiés. Ces mesures permettront de mobiliser des ressources supplémentaires supérieures à 17 milliards d'euros pour les fonds cohésion et à hauteur de 420 millions d'euros pour les instruments JAI.

Des outils ont également été prévus afin d'aider les États membres et les entreprises européennes à faire face aux conséquences économiques de la crise (mécanisme d'encadrement temporaire permettant d'assouplir les règles en matière d'aides d'État et mobilisation de 500 millions d'euros par la Commission européenne en vue de soutenir les agriculteurs les plus touchés par la crise). »

Source : questionnaire - représentation permanente auprès de l'Union européenne et SGAE.

Pour la direction du budget, « l'impact budgétaire pour 2022 et les années suivantes reste encore incertain et soumis à l'évolution du conflit. »⁽¹⁾

D. DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES, EN RAISON DE L'INFLATION ET DES DEMANDES DU PARLEMENT EUROPÉEN, QUI S'ANNONCENT PRÉOCCUPANTES

Se basant sur la proposition de la Commission européenne, amendée le 5 octobre, et sur celle du Conseil de l'Union européenne, faute de pouvoir encore connaître celle du Parlement européen, le rapporteur spécial partage les préoccupations du Conseil, exprimées dans sa position du 13 juillet dernier :

– **les conséquences de la revalorisation automatique des traitements des agents européens en fonction de l'inflation** sur la rubrique 7 du budget, « administration européenne » **exigent selon lui de trouver une solution en urgence** pour limiter toute dérive.

– **la hausse d'effectifs demandée comme l'année dernière par le Parlement européen lui semble infondée.** Nous sommes en pleine dérive du toujours plus.

1. Le caractère explosif de la revalorisation automatique des traitements des fonctionnaires européens

Le statut des fonctionnaires européens prévoit une actualisation annuelle des rémunérations des fonctionnaires et agents, sur la base de données statistiques préparées par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat). L'annexe XI du statut en fixe les modalités d'application et le cadre des actualisations intermédiaires, le cas échéant.⁽²⁾

Cette revalorisation est fondée sur l'évolution du coût de la vie à Bruxelles et au Luxembourg (indice commun) et sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux des administrations centrales (indicateur spécifique). La valeur de l'actualisation est égale au produit de l'indice commun et de l'indicateur spécifique. La méthode d'ajustement repose sur une actualisation nouvelle avant la fin de chaque année sur la base notamment du rapport de l'office de statistique de l'UE (Eurostat) avec un effet au 1^{er} juillet. Ce système d'ajustement est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004.

L'hypothèse retenue dans le budget proposé par la Commission d'une revalorisation salariale de 8,6 % a été revue à 6,9 % dans le projet rectifié, présenté le 5 octobre 2022, dans un contexte d'inflation de 10 % en rythme annuel en zone euro, estimé en septembre dernier.

(1) Source : questionnaire budgétaire.

(2) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>

Cette réalité impose, pour le rapporteur spécial, d’obtenir un chiffrage précis des conséquences sur le budget européen et sur l’exécution du CFP et de réfléchir aux moyens d’adapter la trajectoire.

Le rapporteur spécial note que le point d’indice des fonctionnaires français est gelé depuis 2017, que le salaire des fonctionnaires français n’est pas indexé sur l’inflation. Cette disparité de traitement entre les fonctionnaires de l’Union européenne et les fonctionnaires français pose problème.

Le Conseil a précisément demandé en juillet dernier à la Commission européenne des mesures correctrices, en indiquant que « dans le contexte inflationniste actuel sans précédent, la méthode actuelle d’actualisation automatique des salaires fait peser une charge intenable sur les dépenses administratives dans toutes les rubriques. » De plus, « selon la programmation financière actualisée, l’augmentation des salaires prévue en 2022 se traduira par des besoins de financement supplémentaires importants dans la rubrique 7, non seulement en 2022 et 2023, mais aussi au cours des années suivantes relevant du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, allant au-delà des plafonds fixés pour cette rubrique. » ⁽¹⁾

La situation est, pour le Conseil, préoccupante à maints égards :

– d’une part, « si aucune mesure compensatoire n’est prise, cette évolution nécessitera », selon lui, « la mobilisation d’instruments spéciaux qui, autrement, seraient disponibles pour financer des circonstances imprévues (telles que les conséquences directes et indirectes de la guerre en Ukraine) » ;

– d’autre part « la Commission et la BCE ont exprimé à maintes reprises leur inquiétude quant au fait que l’indexation automatique des salaires dans les États membres pourrait entraîner des effets de second tour susceptibles de rendre le choc inflationniste plus persistant, ce qui pourrait engendrer une nouvelle détérioration de la situation économique et sociale au sein de l’UE. »

Le rapporteur spécial appuie le Conseil dans cette démonstration et alerte sur les conséquences de cette hausse à caractère automatique qui n’est pas adaptée alors que nous traversons des crises successives.

D’après le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le service économique, commercial et financier de la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne, la réponse de la Commission est attendue courant octobre. La Commission a indiqué que l’actualisation automatique des salaires était une obligation légale prévue dans le statut des fonctionnaires.

Pour le rapporteur spécial, cette réponse n’est pas acceptable. Il souhaite que les négociations budgétaires entre le Conseil et le Parlement permettent d’atteindre une solution pour préserver le respect du CFP.

(1) Source : position du 13 juillet 2022.

Il s'étonne par ailleurs du mode de calcul de la revalorisation automatique du traitement des fonctionnaires européens, qu'il trouve particulièrement injuste par rapport à la situation de leurs collègues français.

Le budget français participe à l'augmentation régulière des traitements des agents européens, tandis que les fonctionnaires français ont dû atteindre 5 années une revalorisation du point de la fonction publique, **situation que le rapporteur spécial qualifie de particulièrement grotesque voire inique.**

Il pointe également les biais induits par le mode de calcul qui, à partir de l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux des administrations centrales, traduit notamment les progressions des traitements de certains pays dans un contexte de rattrapage économique. L'objectif, qui serait notamment de garantir l'attractivité des carrières des institutions européennes, lui semble, à nouveau, en total décalage avec la réalité française.

2. La demande difficilement acceptable du Parlement européen d'un nouveau ressaut de ses effectifs

Le projet de budget soumis en juin 2022 par la Commission européenne tient compte des orientations présentées par le Parlement européen en vue d'une augmentation de ses effectifs en 2023. Le tableau d'effectifs prévisionnel fait état de 52 emplois de fonctionnaires supplémentaires et de 116 assistants parlementaires supplémentaires, après une hausse déjà obtenue l'année dernière (142 postes et 180 agents externes).

Le rapporteur spécial estime que la position du Parlement est à rebours des conclusions du Conseil européen des 17-21 juillet 2020 sur la stabilité des effectifs dans les institutions. Il approuve la position du Conseil, reproduite ci-après, qui alerte sur les conséquences de la demande du Parlement européen sur les dépenses de la rubrique 7 du budget.

Déclaration sur la section du budget correspondant au Parlement européen

Le Conseil souligne que le plafond fixé pour la rubrique 7 du cadre financier pluriannuel 2021-2027 est fondé sur l'idée que toutes les institutions de l'Union européenne adoptent une approche globale et ciblée visant à stabiliser les effectifs et à réduire les dépenses administratives.

Le Conseil rappelle que le Parlement européen (PE) a déjà demandé et obtenu, dans le budget annuel pour 2022, l'ajout de 142 postes à son tableau des effectifs ainsi que 180 agents externes, et renvoie à cet égard à la déclaration du Conseil du 7 décembre 2021. Cette année, l'état des dépenses et le tableau des effectifs du PE pour 2023 comprennent une demande de 52 emplois supplémentaires relevant du tableau des effectifs et de 116 assistants parlementaires accrédités supplémentaires.

Cette demande s'inscrit dans un contexte de taux d'inflation élevés, dans lequel le respect du plafond fixé pour la rubrique 7 en 2023 est menacé, ce qui nécessite donc que toutes les institutions fassent preuve de modération, conformément à l'obligation de respecter les plafonds annuels de dépenses. Dans ce contexte, la demande du PE accroît encore la pression sur la rubrique 7, tout en laissant aux autres institutions le soin de supporter la charge de la maîtrise de leurs dépenses administratives. Cette demande n'est donc pas compatible avec les obligations du PE au titre de l'article 2 du règlement CFP et va à l'encontre des points 129 et 130 des conclusions du Conseil européen des 17-21 juillet 2020 sur un niveau stable d'effectifs dans les institutions.

Dans le respect de la logique du gentlemen's agreement, y compris l'équilibre institutionnel entre le PE et le Conseil et le respect des plafonds du CFP, le Conseil invite le Parlement européen à suivre l'approche adoptée par le Conseil et à veiller au respect du plafond fixé pour la rubrique 7. Il rappelle que le Conseil entend respecter un niveau stable d'effectifs et applique un taux d'abattement (postes vacants) plus élevé sur ses dépenses administratives.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil exprime de fortes réserves sur l'état des dépenses et le tableau des effectifs du PE pour 2023. Le Conseil continuera à se concentrer sur ces éléments lors des négociations sur le budget annuel de l'Union pour 2023.

Source : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2022-INIT/fr/pdf>

Le rapporteur spécial a obtenu du service économique, commercial et financier de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne une série d'éléments relatifs aux moyens humains mis à la disposition du Parlement européen.

S'agissant des moyens humains, le Parlement européen a disposé depuis 2020 des plafonds d'emplois suivants : 6 722 en 2020, 6 720 en 2021, 6 773 en 2022. Il est de 6 825 dans le projet de la Commission présenté en juin 2022. Sur la période 2012-2022, on constate la création de 1 262 postes supplémentaires, soit 23 % d'augmentation.

**TRAJECTOIRE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES – PARLEMENT EUROPÉEN
TELLE QUE PRÉVUE PAR LE CFP 2021-2027**

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Plafond d'emploi	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188

Le rapporteur spécial :

– rappelle que le plafond de la rubrique 7 « administration européenne » prévu dans le CFP est **commun à toutes les institutions européennes**, sans préciser un quelconque partage entre les trois institutions,

– **demande au Parlement européen une coopération « de manière plus constructive sur ces questions** en vue d'assurer l'équilibre institutionnel et un partage équitable de la charge imposée par la difficulté des circonstances actuelles, dans le plein respect des dispositions budgétaires pertinentes de l'UE », selon les mots du Comité budgétaire dans une déclaration du 12 juillet dernier, en amont de la position du Conseil de l'Union européenne ⁽¹⁾.

– **alerte sur la rubrique 7 « administration européenne » dont le montant a progressé de 19 %** entre le CFP 2014-2020 et 2021-2027, tandis que le budget augmentait lui de 14 %. Ces informations sont présentées dans le tableau ci-dessous. A priori rien ne justifie l'augmentation de 300 postes de fonctionnaires ces dernières années. Il y a une nouvelle fois déconnexion entre la période de crise que nous traversons et la gestion interne qui devrait faire preuve d'une certaine sobriété.

ÉVOLUTION DU BUDGET 2021-2027 PAR RAPPORT AU CFP 2014-2020

(en millions d'euros)

	CFP 2014-2020	CFP 2021-2027	Variation	Next génération EU	Budget 2021-2027	Variation totale
Marché unique, Innovation, Digital	114 511	149 512	31 %	11 486	160 998	41 %
Cohésion, Résilience et Valeurs	386 065	426 694	11 %	776 499	1 203 193	212 %
Ressources naturelles et Environnement	391 836	400 996	2 %	19 067	420 063	7 %
Migrations et gestion frontalière	3 607	25 699	612 %		25 699	612 %
Sécurité et défense	4 080	14 922	266 %		14 922	266 %
Voisinage	94 365	110 597	17 %		110 597	17 %
Administration européenne	69 584	82 474	19 %		82 474	19 %
Total	1 064 048	1 210 894	14 %	807 052	2 017 946	90 %
	(1)	(2)	(2)/(1)	(3)	(4=2+3)	(4)/(1)

Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire (NEB) pour 2021 – données de la Commission européenne.

(1) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2022-INIT/fr/pdf>

E. SURVEILLER LES CONSÉQUENCES SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Aux termes de l'article 312-1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite des ressources propres. Il est établi pour une période d'au moins cinq années. Le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel. Il est adopté selon une procédure législative spéciale (approbation du Parlement européen à la majorité des membres puis unanimité du Conseil).

L'existence d'une trajectoire pluriannuelle remonte à 1988 et l'accord « Delors I » (1988-1992). C'est toutefois le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2007, qui a donné force juridique contraignante à la programmation pluriannuelle.

Le présent cadre financier couvre la période janvier 2021-décembre 2027. L'annexe *Relations financières avec l'Union européenne* rappelle que « le règlement CFP [cadre financier pluriannuel] ne contient que la répartition en euros constants 2018. La conversion en euros courants est effectuée chaque année dans l'ajustement technique prévu par l'article 4 de ce même règlement en appliquant une inflation de 2 % par an. »

La situation économique actuelle fait voler en éclat la prévision d'inflation évaluée à 2 % par an. Si les conclusions du Conseil européen de juillet 2020 ne prévoient pas de révision du CPF à mi-parcours ⁽¹⁾, le Parlement européen a demandé en septembre dernier à la Commission européenne de réaliser un examen approfondi du fonctionnement du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE actuel (2021) et de présenter au plus tard au premier trimestre 2023 une proposition législative en vue de la révision complète du CFP.

D'après le service économique de la représentation française auprès de l'Union européenne, « à terme, l'inflation pourrait avoir des effets transversaux sur l'ensemble des rubriques. Il convient toutefois de souligner que près de 70 % des crédits du budget européen sont pré-alloués aux États membres (politique de cohésion, PAC notamment), et que le seul mécanisme transversal d'actualisation est celui prévu par le règlement CFP (actualisation annuelle de 2 %). »

Pour le rapporteur spécial, la mise à jour de la programmation financière couvrant les années 2024 à 2027 qui devrait être réalisée par la Commission à l'issue de la négociation pour le budget de l'année 2023 sera cruciale.

(1) Point n° 6 des conclusions.

II. LES LIMITES DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES À DESTINATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Le montant inscrit à l'article 24 du PLF pour 2023 au titre du PSR-UE, soit 24,586 milliards d'euros, repose sur un mécanisme de calcul complexe qui n'est qu'évaluatif.

Mode de calcul du montant prévisionnel du PSR-UE par la direction du budget

La direction du budget est chargée d'établir la prévision du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne (PSR-UE), inscrite en projet de loi de finances (PLF) et actualisée le cas échéant en projet de loi de finances rectificative (PLFR).

(...)

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, généralement début juin. Elle repose sur une prévision des besoins de financement de l'Union en crédits de paiement (CP).

La prévision en PLF est, en outre, effectuée 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 (RPT). Ces hypothèses sont issues du comité consultatif des ressources propres (CCRP) qui se réunit en mai de l'année n-1 et détermine les assiettes TVA, RNB, plastique et RPT des vingt-sept États membres. La prévision intègre également une hypothèse conventionnelle de solde – en principe excédentaire – de l'année n-1 reporté en année n.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2023.

Si la question de l'écart entre prévision et exécution est récurrente (à la hausse ou à la baisse), la présentation cette année par la Commission européenne d'une lettre rectificative à caractère haussier, après la présentation du projet de loi de finances par le Gouvernement, **sème encore plus le doute, pour le rapporteur spécial, quant à l'honnêteté du débat sur le PSR-UE à l'Assemblée nationale.**

A. LES CARACTÈRES DU PRS-UE PROPOSÉ DANS LE PLF 2023

Le PSR-UE est évalué pour 2023 à 24,6 milliards d'euros, en baisse de 6,7 % par rapport au montant adopté en LFI 2022 (26,359 milliards d'euros) et de 1,4 % par rapport à l'estimation révisée pour 2022 (24, 942 milliards d'euros).

Le PSR-UE se décomposerait de la manière suivante :

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT POUR 2023

(en millions d'euros)

Ressource TVA	3 794
Ressource plastique	1 295
Ressource RNB	19 494
Dont rabais forfaitaires	1 433
Prélèvement total	24 586

Source : annexe au PLF pour 2023, « Voies et moyens ».

D'après les informations communiquées au rapporteur spécial par la direction du budget, cette estimation du PSR-UE s'explique notamment par :

– les effets de la reprise économique sur l'évolution du RNB des États membres, ainsi que sur le produit des droits de douane reversés au budget européen, qui contribuent à réduire le niveau de contribution français par rapport aux estimations initialement retenues en LFI au titre de l'exercice 2022 ;

– la baisse transitoire anticipée sur les paiements de la cohésion et la montée en charge progressive des programmes de la nouvelle programmation 2021-2027 conduisent par ailleurs à une baisse conjoncturelle des besoins de paiements par rapport à 2022 (– 2,6 %). »

Il s'agit toutefois d'estimations réalisées bien avant la publication par la Commission de sa lettre rectificative présentant des dépenses en CE et en CP en hausse, dont la direction du budget alertait précisément sur les possibles conséquences haussières, sans parler « de la conciliation prévue début novembre entre Parlement et Conseil qui viendra arrêter le montant définitif de crédits de paiements du budget européen. »⁽¹⁾

B. LA DIFFICILE FIABILISATION DU PSR-UE ET LA QUESTION DE LA SINCÉRITÉ DE SON MONTANT

« L'exécution du budget de l'UE est marquée par l'intervention d'éléments extérieurs, difficilement prévisibles au moment de l'élaboration du PLF », prévient l'annexe au PLF 2023 *Relations financières avec l'Union européenne*.

Les nombreux facteurs modifiant le montant du PSR-UE à la hausse ou à la baisse en cours d'année sont présentés dans l'encart suivant.

(1) Questionnaire budgétaire.

Facteurs responsables d'une évolution du montant du PSR-UE

Les facteurs d'évolution de l'exécution du PSR-UE en cours d'année

– Aux termes de l'article 310 du TFUE, « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ». La contribution de chaque État membre dépend donc, en premier lieu, du niveau des dépenses globales de l'Union qui peut évoluer tout au long de l'année en fonction des budgets rectificatifs votés par l'autorité budgétaire. Compte tenu du système des ressources mis en place, elle dépend, en second lieu, de l'évolution de la part de chaque État membre dans la richesse de l'UE (déterminant la contribution d'équilibre), du montant des recettes diverses, du solde reporté et du montant des corrections sur exercices antérieurs le cas échéant (cf. infra).

– Les données issues de la procédure budgétaire annuelle (budgets rectificatifs adoptés) modifient ex post les hypothèses prises en PLF et donc l'exécution du PSR. Ainsi, même si le montant des dépenses à financer dans le budget initial a été correctement anticipé, les budgets rectificatifs adoptés en cours de gestion peuvent, a posteriori, faire varier le niveau des dépenses, à la hausse comme à la baisse. (...) Ces budgets rectificatifs ont un impact qui peut être déterminant sur le montant des contributions des États membres.

– Les hypothèses du CCRP de l'année n-1 font également chaque année l'objet d'une révision a posteriori décidée par la Commission en mai de l'année n lors du nouveau CCRP, cette révision étant mise en œuvre dans le cadre d'un budget rectificatif. Ces révisions peuvent être à l'origine de variations très importantes par rapport à la prévision établie en PLF. Elles reposent sur des données exogènes constatées qui n'offrent pas de marge de manœuvre sur le pilotage du PSR-UE. (...)

Le mécanisme du solde reporté

– Le budget rectificatif qui solde l'exercice de l'année n-1 et reporte l'excédent budgétaire constaté en recettes du budget européen de l'année n est généralement présenté au printemps de l'année n et se traduit dans un appel de fonds de la même année.

Les autres facteurs

– Le PSR-UE est également susceptible de varier à la suite des révisions des assiettes TVA, plastique (depuis 2021) et RNB, transmises par les États membres à la Commission et qui donnent lieu à des corrections sur exercices antérieurs. Les montants dus par chaque État au titre des années n-1 à n-3 (n-2 à n-4 pour le plastique) sont ajustés sur la base des assiettes définitives. (...) Afin d'améliorer la prévisibilité des contributions nationales, ces corrections seront désormais à verser au 1^{er} mars de l'exercice suivant l'année de notification, conformément aux nouvelles dispositions prévues par le règlement révisé (2022/615) relatif aux modalités de mise à disposition des ressources propres. (...)

– Enfin, la participation de la France au financement de la correction britannique était également susceptible, jusqu'en 2020, d'être réévaluée a posteriori.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2023.

L'analyse de l'exécution budgétaire des années précédentes témoigne précisément du caractère très fluctuant et difficilement prévisible du PSR-UE, alors que l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances exige une évaluation « précise » de ce prélèvement sur recettes ⁽¹⁾.

(1) « Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires »

À titre d'exemple,

– pour ce qui concerne l'exécution du budget 2021, deux révisions ajustant le montant du PSR-UE sont intervenues en 2021 à l'occasion des lois de finance rectificatives. Le montant exécuté a été de 26,4 milliards d'euros contre 27,2 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2021. La Cour des comptes a d'ailleurs constaté à quel point l'exécution 2021 « s'[était] écartée sur de nombreux points des hypothèses sur lesquelles était construite la prévision de PSR-UE réalisée en préparation de la LFI » et ce « comme chaque année. »⁽¹⁾

– pour ce qui concerne l'exécution du budget 2022, quatre budgets rectificatifs ont été proposés par la Commission au 30 septembre 2022, dont trois adoptés. Ces derniers sont présentés ci-après.

Présentation des budgets rectificatifs – exécution 2022

– **le budget rectificatif n° 1** applique au budget 2022 l'article 7 de l'accord CFP qui dispose qu'en cas d'adoption, après le 1^{er} janvier 2021, de nouvelles règles ou de nouveaux programmes en gestion partagée concernant les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le Fonds pour une transition juste, le Fonds européen agricole pour le développement rural, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds « Asile et migration », le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas relevant du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, les montants correspondant aux dotations non utilisées en 2021 sont transférés en proportions égales sur chacune des années 2022 à 2025 et les plafonds correspondants du CFP sont adaptés en conséquence. C'est en application de cette disposition que la Commission a présenté le projet de budget rectificatif n° 1, pour un montant total de 48 988 millions en CE dont 12 247 milliards d'euros en 2022. Les plafonds CFP seraient ainsi revus à la hausse chaque année, uniquement en crédits d'engagement, de 2022 à 2025 ;

– **le budget rectificatif n° 2** reporte le solde excédentaire de l'exercice 2021 (+3 227 milliards d'euros) ;

– **le budget rectificatif n° 3** rehausse le niveau de CE et de CP du budget 2022 de + 99,8 milliards d'euros et de + 176 milliards d'euros en CP pour augmenter les dépenses au titre du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration (FAMI) et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV), afin de soutenir financièrement les États membres pour l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine ;

– **le projet de budget rectificatif n° 4** met à jour les recettes diverses par une budgétisation d'amendes nouvelles (+ 339,5 milliards d'euros) et actualise également les prévisions de RPT, de ressources propres plastique, TVA et RNB ainsi que le montant de contribution britannique, à la suite du CCRP de mai 2022. La Commission intègre également dans ce projet de budget rectificatif une demande de 11 postes supplémentaires pour Europol, financés par redéploiements.

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2023.

ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. »

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2021.

La prise en compte dans ces budgets rectificatifs, de « différents éléments disponibles à date, ainsi que divers ajustements techniques (recettes diverses, changement d'imputation des corrections sur exercices antérieurs) » se traduit, d'après la direction du budget, par une prévision du PSR-UE pour 2022 en diminution de 1,418 milliard d'euros par rapport à la prévision inscrite en LFI, ce qui correspond à un montant révisé de 24,9 milliards d'euros, contre 26,4 milliards d'euros inscrits en LFI pour 2022.

La direction du budget attribue cette baisse « à des effets favorables en recettes qui compensent l'actualisation à la hausse des dépenses de l'Union européenne. Plusieurs facteurs peuvent être soulignés :

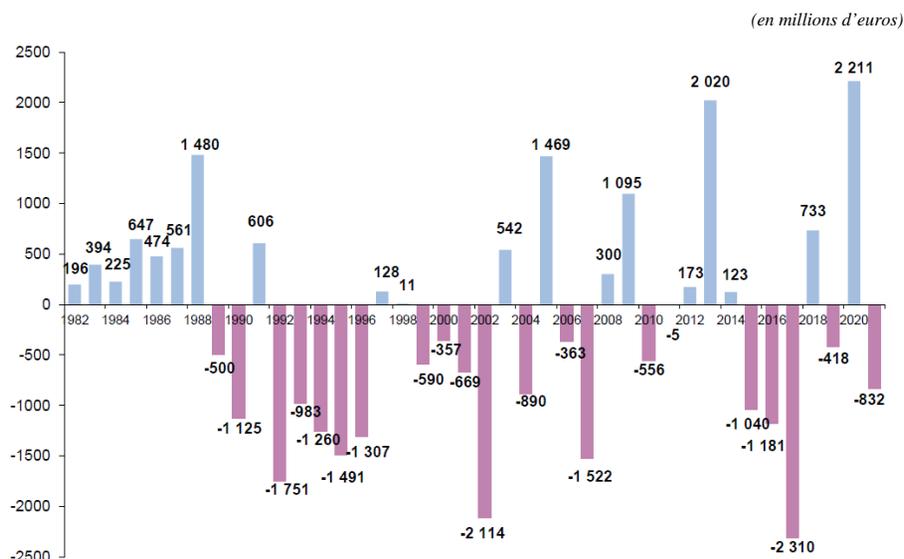
- les effets asymétriques de la reprise économique en Europe qui se traduisent par une baisse relative de la part française dans le RNB européen ainsi que dans la ressource TVA et, partant, à une réduction de nos clefs de contribution nationales ;

- l'augmentation des droits de douane versés au budget européen suite à la reprise du commerce international ;

- un solde reporté et des recettes diverses (amendes et contribution britannique) plus importants qu'anticipés. »

Le rapporteur spécial prend note de la diminution attendue de la contribution française tout en s'interrogeant sur la fréquence des fluctuations, représentées dans le graphique ci-dessous.

ÉCART ENTRE L'EXÉCUTION DU PSR-UE ET SA PRÉVISION EN LFI



NB Changement de périmètre à compter de 2010 : le PSR-UE exclut les ressources propres traditionnelles. Dont les budgets rectificatifs exceptionnels en 2013 (1 739 millions d'euros).

Source : annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au PLF 2023.

C. LA SPIRALE HAUSSIÈRE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'UNION EUROPÉENNE

Le PLF pour 2023 présente une estimation du PSR-UE en baisse pour 2023, soit 24,6 milliards d'euros, baisse que la direction du budget qualifie de conjoncturelle.

Cette baisse conjoncturelle s'inscrit après plusieurs années de hausse tendancielle importante, le graphique ci-dessous étant très éloquent à cet égard.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION BUDGÉTAIRE FRANÇAISE TOTALE AU BUDGET DE L'UE



Source : Cour des comptes, NEB 2021.

Pour la Cour des comptes⁽¹⁾, on peut désormais parler de « hausse structurelle », le rapporteur spécial la qualifie d'explosive.

Selon la Cour, « l'augmentation durable de la contribution française, liée principalement à l'augmentation du budget européen et au Brexit, s'est confirmée en 2021, et la légère sous-exécution constatée en cours d'année [26,368 milliards d'euros contre 27,2 milliards d'euros en LFI 2021] n'a pas contrarié cette progression. »

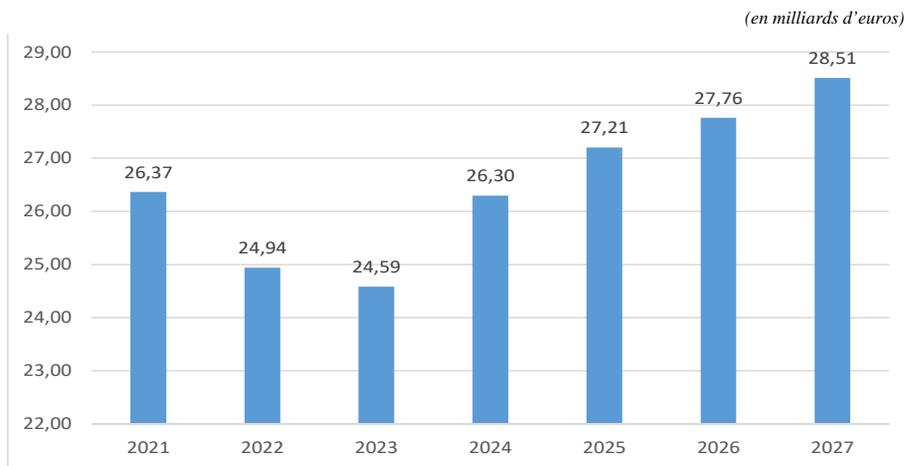
La Cour rappelle que la baisse du montant du PSR-UE en LFI 2022 [26,359 milliards d'euros contre] tenait avant tout « au versement d'une forte contribution britannique au titre de ses engagements passés et à une révision des clefs de contribution au financement du budget européen, compte tenu de l'évolution du contexte macroéconomique (la clef RNB est passée de 17,89 % à 17,45 % entre la LFI 2021 et la LFI 2022). »

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2021.

La Cour des comptes en conclut que, « la contribution française devrait donc connaître une nouvelle hausse une fois que le Brexit aura été soldé, en 2023, et continuer à progresser de 1 à 3 % par an jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027. »

Cette progression est confirmée par la direction du budget. Elle a fourni au rapporteur spécial le graphique suivant :

TRAJECTOIRE ATTENDUE DU PSR-UE SUR LA PÉRIODE 2021-2027



Source : direction du budget.

D'après la direction du budget, « le montant annuel moyen du PSR-UE est estimé à 26,9 milliards d'euros pour les années 2023 à 2027, à la suite de l'entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Ce montant moyen est en hausse de près de 7 milliards par an par rapport au cadre 2014-2020 (20,1 milliards d'euros par an en moyenne) et a été intégré au projet de loi de programmation des finances publiques. » **Cette évolution attendue est, aux yeux du rapporteur spécial, particulièrement préoccupante.**

III. LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN, UN MÉCANISME HORS BUDGET ET DONC HORS PSR-UE, QUI POURRAIT TOUTEFOIS AVOIR DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

La création du plan de relance Next generation EU à hauteur de 750 milliards d'euros (2018) (807 milliards d'euros courants) a été décidée par le Conseil européen des 17-20 juillet 2020, dans l'objectif d'amortir les conséquences économiques et sociales de la pandémie et d'accompagner la transition verte et numérique des économies européennes. Le règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur en février 2021.

Le plan Next Generation EU et ses financements

Ce plan est financé par des émissions obligataires de la Commission sur les marchés, dont la première a eu lieu en juin 2021.

Les fonds ainsi empruntés viennent abonder plusieurs programmes portant sur les grandes priorités de l'UE (notamment la recherche, la transition verte et agricole) ainsi qu'un nouvel instrument dédié, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dotée de 672,5 milliards d'euros (2018), dont 360 milliards d'euros (2018) de prêts et 312,5 milliards d'euros (2018) de subventions. Celle-ci a notamment vocation à soutenir les réformes structurelles et les investissements d'avenir orientés vers les transitions écologique et numérique et des projets favorisant la croissance potentielle. Ces financements ne peuvent être utilisés pour soutenir des dépenses de fonctionnement ou des initiatives pouvant porter atteinte à l'environnement (principe *do no significant harm*).

Source : direction du budget.

A. ÉTAT DES LIEUX DES VERSEMENTS EUROPÉENS AUX ÉTATS MEMBRES

L'encart suivant retrace les sommes engagées dans le cadre du plan de relance européen.

Les versements effectués au titre du plan Next Generation EU

Depuis l'entrée en vigueur de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) le 19 février 2021, le Conseil a validé 25 plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) pour un montant total de 490 milliards d'euros. Les deux plans restants ont été déposés mais n'ont pas encore fait l'objet d'une proposition d'exécution du Conseil. Les Pays-Bas sont le dernier pays à avoir officiellement déposé leur PNRR auprès de la Commission, le 8 juillet dernier ; la Commission vient de rendre son évaluation positive ouvrant la voie à un examen du Conseil. Par ailleurs, la Hongrie a officiellement soumis son PNRR à la Commission le 12 mai 2021, mais ce dernier n'a pas encore fait l'objet d'une proposition d'exécution de la Commission déclenchant son examen par le Conseil, car il nécessite des éléments complémentaires liés à l'état de droit.

À plus long terme, et jusqu'à 2026, les fonds du plan de relance européen seront versés en fonction de la concrétisation des mesures prévues dans chaque plan national. 112,8 milliards d'euros ont été déboursés à ce stade au titre de la FRR (dont 79,4 milliards d'euros de subventions et 33,4 milliards d'euros de prêts)

Source : direction du budget.

L'encart suivant présente les sommes versées à la France.

Actualité des versements à la France

Le plan national français pour la relance et la résilience (PNRR) a été soumis formellement à la Commission européenne le 28 avril 2021 après plusieurs mois d'échanges suivis entre l'administration française et les services de la Commission. L'élaboration du plan France Relance s'était appuyée sur une concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été consulté à quatre reprises lors de l'élaboration du PNRR. **Celui-ci a reçu un avis favorable de la Commission le 23 juin et a été formellement adopté par les Ministres des Finances de l'Union européenne lors du Conseil ECOFIN du 13 juillet 2021.** La France recevra 37,5 milliards d'euros au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience.

La France a reçu le 19 août 2021 un premier versement de 5,1 milliards d'euros au titre du préfinancement de son plan. La France a déposé une première demande de paiement, au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le 25 novembre 2021. Suite à l'évaluation positive par la Commission européenne de l'atteinte des 38 cibles et jalons de cette première demande, un versement de 7,4 milliards d'euros au titre de cette première demande de décaissement a été effectué le 4 mars 2022.

Une seconde demande de paiement d'un montant de 12,7 milliards d'euros est en cours de préparation. Elle concerne la réalisation de 65 cibles et jalons et devrait être déposée auprès de la Commission européenne dans les prochains mois.

Source : direction du budget.

La Commission a prévu un montant de 225,6 milliards d'euros de prêts en 2023 pour la FRR. En outre, elle prévoit un montant de 113,9 milliards d'euros en CE et 130,7 milliards d'euros en CP pour Next generation EU dans sa composante subvention, dont 103,4 milliards d'euros pour la composante subvention de la facilité pour la relance et la résilience.

B. LES CRITIQUES ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNES

Le versement des fonds présentés ci-dessus a été conditionné à la présentation par les États membres de plans nationaux pour la relance et la résilience (PNRR), les États membres s'engageant dans la mise en œuvre de réformes et d'investissements dans l'objectif⁽¹⁾ « de relever efficacement les défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier les recommandations par pays de 2019 et 2020 adoptées par le Conseil. » Les plans devaient également « faire progresser les transitions écologique et numérique et rendre les économies et les sociétés des États membres plus résilientes. »

L'évaluation de chaque PNRR par la Commission européenne, dans un délai de deux mois, a été suivie, pour les évaluations positives, de la présentation par la Commission d'une proposition de décision d'exécution du Conseil, adoptée en dernier ressort par le Conseil.

Le rapport de la Cour des comptes européenne « Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission »⁽²⁾ paru en septembre 2022 porte sur le processus d'évaluation utilisé par la Commission européenne. La Cour a également vérifié le respect par les plans des différentes conditions portées par le règlement établissant la facilité sur la relance et la résilience 2021/241. Pour cela, la Cour a utilisé un échantillon de six États membres, dont la France. Au-delà de l'évaluation « globalement satisfaisante », elle a « toutefois relevé un certain nombre de faiblesses dans le processus, ainsi que des risques pour une mise en œuvre réussie de la facilité. »

La Cour regrette en particulier les éléments suivants :

– Les États membres n'ont pas tenu compte de certains aspects majeurs des recommandations par pays, en particulier celles de 2019, qui correspondaient à des changements structurels récurrents ;

– Les mesures destinées à atténuer l'impact environnemental n'ont pas été systématiquement intégrées, sous forme de jalons ou de cibles, dans les plans pour la reprise et la résilience.

Source : Cour des comptes européennes - Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre.

(1) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr#national-recovery-and-resilience-plans

(2) Rapport spécial : Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre.
<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

Elle formule les recommandations reproduites ci-dessous :

Extrait du rapport : les recommandations

Sur la base de ces constatations, nous recommandons à la Commission :

- d'améliorer ses procédures d'évaluation et la documentation ;
- d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres ;
- de suivre la contribution des mesures prises à la mise en œuvre des recommandations par pays ;
- d'améliorer la transparence et le contrôle du respect du principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » ;
- de prévoir des mécanismes de vérification clairs ainsi qu'une définition adéquate des jalons et des cibles ;
- de vérifier le respect des jalons spécifiques en matière de suivi et de contrôle et d'encourager l'utilisation de son outil d'exploration de données et de calcul du risque.

Source : idem.

S'agissant du suivi et du contrôle des plans, le rapporteur spécial reproduit ici la réponse de la Commission européenne :

« La Commission souligne qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre, et a commencé à réaliser, des audits des systèmes afin de s'assurer que les systèmes de contrôle nationaux satisfont aux exigences du règlement 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience et aux exigences clés énoncées dans la convention de financement signée avec chaque État-membre. Par conséquent, bien que l'évaluation des PRR soit nécessairement effectuée ex ante, la Commission veille à ce que chaque État membre dispose de systèmes de contrôle appropriés pendant la mise en œuvre. »

Source : idem.

Le rapporteur spécial a soumis les recommandations de la Cour au SGAE et au service économique de la Représentation française auprès de l'Union européenne :

La France a pris note du rapport de la Cour des comptes européenne sur l'évaluation des PNRR par la Commission.

Le PNRR est un outil nouveau qui s'inscrit dans une logique peu habituelle de performance, et non de contrôle sur les coûts des mesures, conditionnant le versement du financement des fonds de la FRR. L'audit de la CCE est donc bienvenu afin d'éclairer les différentes parties prenantes sur la mise en œuvre d'un tel instrument et de tirer les enseignements de cette première application.

La France prend note des points à améliorer relevés par la CCE (meilleure prise en compte des recommandations pays, plus grande information pour l'appréciation des coûts estimés) et sera attentive au(x) rapport(s) prochainement publié(s) par la Commission sur les résultats des audits de la demande de paiement 2021.

Source : questionnaire budgétaire.

C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE COMPLÉTER LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN PAR LE PLAN « REPOWER EU »

En mai 2022, eu égard aux difficultés énergétiques pesant sur l'Union européenne, la Commission européenne a proposé d'intégrer 20 milliards d'euros au plan de relance européen en faveur d'investissements visant à diversifier l'approvisionnement énergétique et à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne.

La Commission a pour cela proposé de modifier le règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience 2021/241 ⁽¹⁾ en posant également comme préalable le fait pour les États membres de compléter leurs plans de relance et de résilience par des chapitres spécifiques recensant leurs engagements des États membres en ce sens.

Ces propositions sont détaillées dans l'encart ci-après. Le rapporteur spécial reproduit à dessein les différentes composantes de la proposition de la Commission, et les indispensables et nombreuses modifications de règlements et de décisions qui seront un préalable : **l'ensemble risque selon lui de mener à une véritable « usine à gaz » peu compréhensible et techniquement difficile à mettre en œuvre.**

(1) <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1704902&t=d&l=fr>

Propositions de la Commission européenne « RepowerEU »

La proposition de la Commission :

1) modifie le règlement FRR (facilité pour la relance et la résilience) :

– en augmentant l'enveloppe financière de la FRR d'un montant de 20 milliards d'euros sous la forme de subventions provenant de la vente de quotas au titre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

– en introduisant l'obligation pour les États membres modifiant leurs PRR de présenter également un chapitre REPowerEU spécifique ;

– en introduisant une exemption ciblée à l'obligation d'appliquer le principe consistant à ne pas causer de préjudice important dans le cas des réformes et investissements améliorant les infrastructures énergétiques, afin de répondre aux besoins immédiats en matière de sécurité de l'approvisionnement en pétrole et en gaz ;

– en introduisant l'obligation de faire savoir à la Commission, dans un délai de 30 jours après l'entrée en vigueur du règlement, si les États membres ont l'intention de demander un soutien sous forme de prêt pour permettre la réaffectation de prêts, y compris en augmentant le montant maximal dans des circonstances exceptionnelles ;

– en introduisant un nouveau critère d'évaluation tenant compte des objectifs spécifiques de REPowerEU ;

– en introduisant des obligations en matière de comptes rendus en ce qui concerne le chapitre REPowerEU ;

2) modifie la décision (UE) 2015/1814 de manière à prolonger jusqu'en 2030 le taux d'admission actuel de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché et à offrir une possibilité de libérer et de mettre aux enchères une partie des quotas qui y sont détenus et d'allouer les recettes obtenues à la FRR ;

3) modifie la directive 2003/87/CE de manière à fixer les modalités de la mise aux enchères des quotas prélevés sur la réserve de stabilité du marché et du transfert au profit de la facilité pour la reprise et la résilience du montant de 20 milliards d'euros correspondant aux recettes générées ;

4) modifie le règlement (UE) 2021/1060 de manière à prévoir la possibilité pour les États membres de transférer jusqu'à 7,5 % de leur dotation nationale au profit de la FRR, en plus de la possibilité de transfert de 5 % existante, afin de soutenir les réformes et les investissements figurant dans le chapitre REPowerEU ;

5) modifie le règlement (UE) 2021/2115 de manière à prévoir la possibilité pour les États membres de mettre en œuvre une partie du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) par l'intermédiaire de la FRR, afin de soutenir les réformes et les investissements prévus dans le chapitre REPowerEU.

La proposition introduit également des modifications ciblées :

– à la décision (UE) 2015/1814 de manière à prolonger jusqu'en 2030 le taux d'admission actuel de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché (RSM) et à offrir une possibilité de libérer et de mettre aux enchères une partie des quotas qui y sont détenus et d'allouer les recettes obtenues à la FRR ;

– à la directive 2003/87/CE (« directive SEQE ») de manière à fixer les modalités de la mise aux enchères des quotas prélevés sur la réserve de stabilité du marché et du transfert au profit de la facilité pour la reprise et la résilience du montant de 20 milliards d'EUR correspondant aux recettes générées ;

– au règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes (RDC) de manière à prévoir la possibilité pour les États membres de transférer jusqu'à 7,5 % de leur dotation nationale au profit de la FRR, en plus de la possibilité de transfert de 5 % existante, afin de soutenir les réformes et les investissements figurant dans le chapitre REPowerEU ;

– au règlement (UE) 2021/2115 relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC de manière à prévoir la possibilité pour les États membres de mettre en œuvre une partie du Feader par l'intermédiaire de la FRR, afin de soutenir les réformes et les investissements prévus dans le chapitre REPowerEU.

Source : site internet du Conseil de l'Union européenne.

Le processus législatif est en cours. **Le rapporteur spécial sera attentif aux points d'attention relevés par la Cour des comptes européenne, dans son avis du 26 juillet dernier, seront pris en compte.**

Celle-ci alerte en effet sur les difficultés pratiques auxquelles risque de se heurter le plan RePower EU. La Cour critique ce qu'elle qualifie d'incohérences, telle l'absence d'approche stratégique globale.

La Cour relève aussi que le total additionnel des fonds mis à disposition s'élève à 20 milliards d'euros alors que l'estimation de la Commission des investissements supplémentaires relatifs à RePower EU devrait atteindre 210 milliards d'euros, « les autres sources de financement échappant au contrôle de la Commission et dépendant de la volonté des États membres d'utiliser les prêts résiduels octroyés au titre de la FRR ou de transférer les fonds d'autres politiques de l'UE (en particulier celles en lien avec la cohésion et le développement rural). » En d'autres termes, « le montant total des fonds effectivement disponibles risque de ne pas suffire pour couvrir les besoins d'investissement estimés. »

Une autre alerte porte sur la clé de répartition qui ne reflète pas les besoins des États membres. En effet, dans la proposition de la Commission, la clé de répartition reste la même que dans le règlement établissant la facilité pour la relance et la résilience 2021/241, reflétant l'incidence de la crise de la COVID-19 sur les économies des États membres. Le rapporteur spécial partage cette préoccupation. De plus, **pour lui, il serait aberrant d'apporter un soutien à des États membres ayant fait expressément des choix les rendant aujourd'hui dépendant de sources d'énergie dont la fiabilité n'est plus assurée, et ce au détriment d'autres pays, tels la France.**

Le 5 octobre dernier, le Conseil de l'Union européenne a notamment proposé des ajustements à la clé de répartition proposée par la Commission. Il propose en effet une formule qui tient compte de la politique européenne de cohésion, de la dépendance des États membres à l'égard des combustibles fossiles et de la hausse des prix des investissements.

D. SANS NOUVELLES RESSOURCES PROPRES, LA PRÉVISIBLE AUGMENTATION VERTIGINEUSE DU PSR-UE EN RAISON DU REMBOURSEMENT DU PLAN DE RELANCE À PARTIR DE 2028

Pour le rapporteur spécial, les conséquences du remboursement de l'emprunt commun à partir de 2028 sont inquiétantes, eu égard aux montants en jeu.

Sans l'adoption de nouvelles ressources propres, le remboursement du plan Next generation EU provoquera un nouveau ressaut des contributions nationales et donc du PSR-UE.

Les informations ci-après, communiquées par la direction du budget au rapporteur spécial, rappelle les modalités de remboursement et ses conséquences pour la France.

Le remboursement du plan Next generation EU à partir de 2028

Le remboursement de l'emprunt interviendra à partir de 2028 pour une période maximale de 30 ans. Selon les termes de l'accord du 21 juillet 2020 et la décision ressources propres du 14 décembre 2020, les fonds empruntés dans le cadre du plan de relance *Next Generation EU* seront remboursés à partir de 2028, voire de façon anticipée si de nouvelles ressources propres sont introduites d'ici là, durant une période maximale de 30 ans. La charge d'intérêt emportée par cet emprunt sur la période 2021-2027 est inscrite sous les plafonds du CFP pour un montant estimé en 2020 à 15 milliards d'euros courants.

La France ne sera concernée que par le remboursement de la part de subventions (390 milliards d'euros 2018). À défaut de l'introduction de nouvelles ressources propres d'ici la fin du prochain cadre, ce remboursement sera calculé sur la base de la part de chaque État membre dans le RNB total de l'UE. Ces échéances pourraient ainsi représenter **pour la France environ 2,4 milliards d'euros courants par an** (clé RNB entre 17 et 17,5 %) s'ajoutant aux contributions nationales qui seront appelées par la Commission pour financer le cadre financier pluriannuel.

Source : direction du budget.

Des négociations en vue de l'adoption de nouvelles ressources propres sont en cours, sur la base des propositions faites par la Commission européenne le 22 décembre 2021. Il s'agit de trois nouvelles sources de recettes :

- sur le marché carbone européen (ETS) ;
- le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ;
- les ressources générées par le projet de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE qui permettrait de taxer les importations de l'Union européenne dans cinq secteurs (acier, aluminium, ciment, engrais, électricité) en fonction des émissions carbone liées à leur production ;
- le pilier I de la réforme de la fiscalité internationale de l'OCDE (part des bénéfices résiduels des multinationales qui sera réattribuée aux États membres de

l'UE dans le cadre du récent accord OCDE/G20 sur la répartition des droits d'imposition).

La Commission prévoit de présenter en 2023 un nouveau paquet de ressources propres qui pourrait inclure une taxe sur les transactions financières et une contribution financière liée au secteur des entreprises (BEFIT).

Le rapporteur spécial reproduit ici également les informations communiquées par le SGAE et le service économique de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

Les conclusions du Conseil européen de juillet 2020 et l'accord interinstitutionnel de novembre 2020 avaient prévu un panier de plusieurs ressources propres et une introduction progressive de ces dernières.

La nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques est d'ores et déjà entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021.

Au cours du premier semestre 2022, la Présidence française du Conseil de l'UE a opté pour une approche séquencée privilégiant les progrès sur les textes sectoriels sur lesquels se fonderont les ressources propres. À ce titre, des progrès considérables ont été réalisés au cours des discussions au Conseil sur des textes complexes et techniques avec l'adoption de plusieurs orientations générales sur plusieurs textes phares (ETS, MACF, FSC).

Les textes environnementaux font actuellement l'objet de discussions entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de trilogues. La mise en œuvre du pilier 1 dépend quant à elle de la finalisation de la convention multilatérale au sein de l'OCDE.

La Présidence tchèque a indiqué qu'elle avait toujours l'objectif de mettre en œuvre les nouvelles ressources propres le 1^{er} janvier 2023 conformément à l'accord interinstitutionnel de décembre 2020. Néanmoins, elle reconnaît qu'il s'agit d'un objectif ambitieux sur un dossier qui requiert l'unanimité au Conseil. En outre, la Commission doit toujours.

Le rapporteur spécial fait part son inquiétude eu égard :

– au rendement des ressources identifiées par la Commission européenne, que la Cour des comptes considère comme insuffisant.

Pour la Cour des comptes ⁽¹⁾, « les premières ressources identifiées par la Commission s'élèvent à 17 milliards d'euros par an, alors que la somme du remboursement de Next generation EU et du plan climat pourrait s'élever à 23 milliards d'euros certaines années. La proposition de la commission devra donc être complétée par d'autres ressources. »

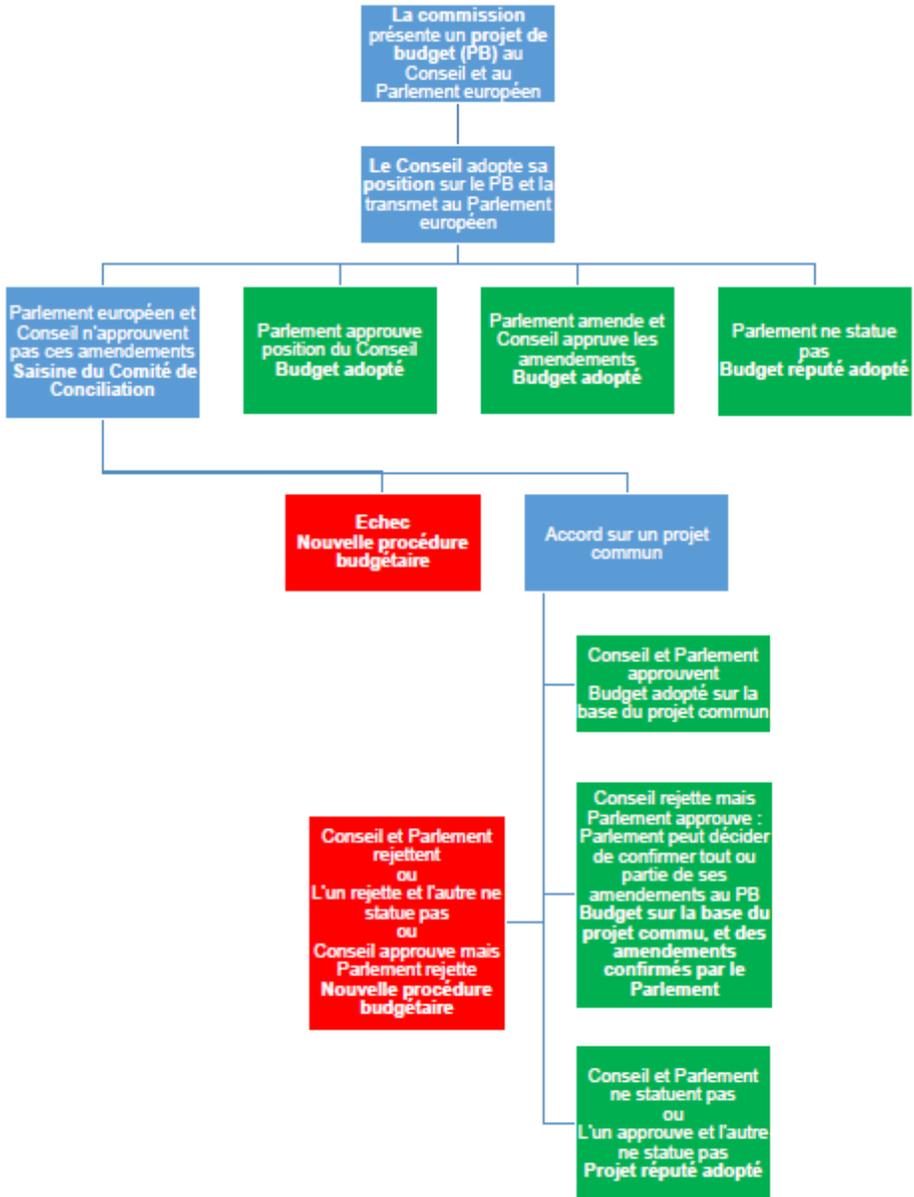
Cette estimation est confirmée par la direction du budget qui a communiqué au rapporteur spécial les éléments suivants (extraits) :

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2021.

Tel qu'envisagé par la Commission, ces trois ressources généreraient au maximum 13,5 milliards d'euros par an sur 2023-2030 (17 milliards d'euros par an sur 2026-2030), dont environ deux tiers seraient alloués au remboursement du prêt NGEU et un tiers abonderait le Fonds social climat, ce qui représenterait un reste à financer pour le budget UE d'environ 9,5 milliards d'euros par an.

– à l'impact de l'augmentation actuelle des taux d'intérêt sur les conditions d'émissions des obligations sur les marchés jusqu'en 2026 et sur les sommes à rembourser à partir de 2028 : il semble donc difficile d'anticiper le montant des sommes à rembourser à partir de 2028 qui risquent d'être supérieurs au montant calculé lors du lancement du plan.

ANNEXE : LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE



Source : annexe au PLF 2023 « Relations financières avec l'Union européenne ».

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne

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

– Secrétariat général des affaires européennes

Mme Constance Deler, cheffe du bureau Parlements ;

M. Emmanuel Chay, conseiller financier ;

Mme Hayat Chibani, adjointe au conseiller financier.

*

* *