

... le projet de loi de finances pour 2022

PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Marie MIZZON, Rapporteur spécial, Sénateur de la Moselle

1. L'EXERCICE 2022 EST MARQUÉ POUR UNE RELATIVE STABILITÉ DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE, EN DÉPIT D'UNE MONTÉE EN CHARGE DU BUDGET EUROPÉEN

A. LA STABILISATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR 2022 N'ÉCLIPSE PAS LA TENDANCE HAUSSIÈRE DE CELLE-CI SUR L'ENSEMBLE DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

En 2021, la loi de finances initiale avait évalué le montant du prélèvement sur recettes à **27,2 milliards d'euros**. Cette prévision a été réduite de 715 millions d'euros pour atteindre **26,5 milliards d'euros**, en raison de l'adoption de trois budgets rectificatifs par l'autorité budgétaire européenne¹.

Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne par rapport à la prévision

(en millions d'euros)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------------|--------|---------|----------|---------|---------|----------|---------|
| Crédits votés en LFI | 20 742 | 20 169 | 18 690 | 19 912 | 21 443 | 21 480 | 27 200 |
| Crédits exécutés | 19 702 | 18 996 | 16 380 | 20 645 | 21 025 | 23 691 | 26 485* |
| Écart LFI/exécution | - 5 % | - 5,8 % | - 12,4 % | + 3,7 % | - 1,9 % | + 10,3 % | - 2,6 % |

* d'après la prévision actualisée figurant les voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2022.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Pour 2022, l'article 18 du projet de loi de finances évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **26,4 milliards d'euros**, soit une baisse de 800 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2021, et une baisse de 85 millions d'euros environ par rapport aux dernières prévisions d'exécution pour 2021.

Les droits de douane bruts versés par la France en 2022 sont estimés à 2 354 millions d'euros. Conformément à la décision « ressources propres » du 14 décembre 2020², les droits de douane nets correspondent aux droits de douane bruts auxquels sont retranchés 25 % au titre des frais d'assiette et de perception. Ainsi, **les droits de douane nets versés par la France sont évalués à 1 766 millions d'euros**, ce qui porterait la contribution française à **28,2 milliards d'euros environ**.

¹ Cf. tome I « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2022.

² Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

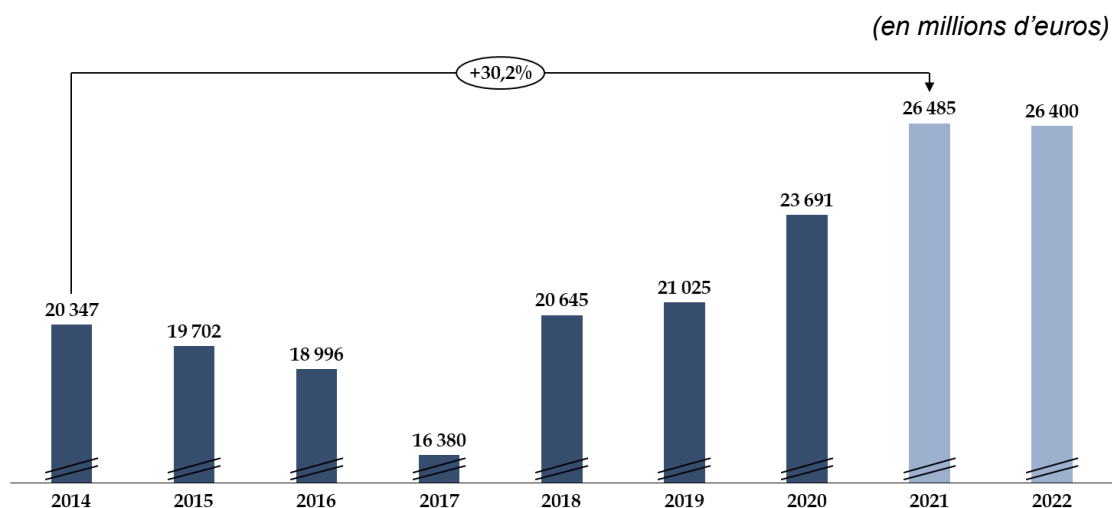
Ce faible écart entre le montant prévu par la loi de finances initiale pour 2021 et l'évaluation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2022 s'explique essentiellement par :

- d'une part, **l'augmentation des crédits de paiement du budget de l'Union européenne** entre ces deux exercices, ce qui se traduit par une hausse de 800 millions d'euros du prélèvement sur recettes ;

- d'autre part, **cette hausse est contrebalancée par plusieurs facteurs**. La réduction de la part française dans le revenu national brut (RNB) européen (- 600 millions d'euros sur le prélèvement sur recettes), l'augmentation de la contribution du Royaume-Uni au budget européen en raison d'un décalage calendaire (- 400 millions d'euros), et la reprise des échanges commerciaux qui entraînent une hausse des droits de douane (- 300 millions d'euros).

Cependant, **cette relative stabilisation du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne en 2022 ne saurait refléter l'amorçage d'un plafonnement de la contribution française au budget européen**, mas elle traduit plutôt une stabilisation conjoncturelle. En effet, il convient de rappeler que le montant annuel de ce prélèvement est estimé à **27,6 milliards d'euros pour la période 2021-2027**, soit une hausse annuelle moyenne de **7,5 milliards d'euros** par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Évolution du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne par rapport au CFP 2014-2020



N.B : Les montants pour 2021 et 2022 sont prévisionnels.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Si la France était en 2020 le troisième contributeur net au budget de l'Union européenne, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni, elle continue d'être l'un des principaux bénéficiaires en volume des dépenses de l'Union européenne. En 2020, les dépenses réalisées en France se sont élevées à **15,8 milliards d'euros**, soit près de 11 % des dépenses totales de l'Union européenne, **en hausse de 5,4 % par rapport à 2019**. **60 %** des dépenses européennes réalisées en France concernent la politique agricole commune (PAC), pour un montant de **9,6 milliards d'euros**.

B. LE PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2022 TRADUIT UNE MONTÉE EN CHARGE DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

En juin dernier, la Commission européenne a présenté son projet de budget pour 2022, en proposant un niveau de dépenses s'élevant à **167,8 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE)** et à **169,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, correspondant respectivement à 1,12 % et 1,14 % du revenu national brut (RNB) européen. Hors instruments spéciaux, cette proposition de budget correspond à une **hausse de 2 % environ par rapport au budget 2021**, en intégrant les budgets rectificatifs adoptés à ce jour, et conformément aux plafonds prévus par le cadre financier pluriannuel 2021-2027. **Le Conseil** a adopté sa position sur le projet de budget de

la Commission européenne en septembre dernier. Il propose une enveloppe s'élevant à **167,7 milliards d'euros** pour les crédits d'engagement et **170,0 milliards d'euros** pour les crédits de paiement. **Le Parlement européen a adopté le 21 octobre 2021 sa position sur le projet de budget pour 2022.** Comme chaque année, il a majoré la proposition du Conseil, en proposant un niveau de dépenses s'élevant à **171,8 milliards d'euros en crédits d'engagement et 172,5 milliards d'euros en crédits de paiement.** Les négociations entre le Parlement européen et le Conseil vont se poursuivre, en vue de parvenir à un accord en novembre.

2. PLUSIEURS DÉFIS MAJEURS DEVRONT ÊTRE RELEVÉS PAR LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES ANNÉES À VENIR

A. NE PAS MANQUER LE COCHÉ DU DÉMARRAGE DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE POUR UNE MOBILISATION EFFICACE DES FONDS EUROPÉENS

Tandis que le projet de budget pour 2022 de l'Union européenne doit traduire la montée en charge du cadre financier pluriannuel 2021-2027, il convient de **tirer les leçons du démarrage de la programmation précédente, celle du cadre financier pluriannuel 2014-2020.**

L'allongement du décalage entre l'engagement des dépenses et le versement des crédits de paiement se traduit par **une augmentation progressive du reste-à-liquider (RAL) du budget européen**, c'est-à-dire du montant d'engagement pris qui n'ont pas encore été couverts par des paiements. Ainsi, fin 2020, le montant des RAL s'élève à **302,6 milliards d'euros** contre **189,6 milliards d'euros fin 2014** soit une hausse de 60 % environ entre ces deux exercices, qui marquent chacun la fin du premier exercice d'un nouveau cadre financier pluriannuel. Cette temporalité particulièrement longue est également préjudiciable pour l'image de l'Union européenne, *a fortiori* dans un contexte de reprise économique largement soutenue par la mobilisation accrue du budget européen. **Une traduction tardive sur le terrain de la plus-value budgétaire européenne contribue à alimenter une forme de scepticisme de son intérêt, en dépit du fait que la France reste l'un des principaux bénéficiaires des dépenses européennes.**

B. L'ÉQUATION TOUJOURS NON RÉSOLUE DES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES

Dès la présentation des contours du plan de relance européen en juillet 2020, l'introduction de nouvelles ressources propres a été désignée comme **la clé de voûte de son financement.** En effet, à défaut de l'introduction de nouvelles ressources propres, le remboursement de ce plan de relance sera assuré par les contributions des États membres en fonction de leur part respective dans le revenu national brut de l'Union européenne, soit pour la France, un montant annuel moyen évalué à **2,5 milliards d'euros à compter de 2028.** Attendue pour l'été dernier, la présentation des propositions de la Commission européenne a été repoussée à une date ultérieure. Ce retard résulte principalement des avancées récentes des négociations au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la réforme du système fiscal international. **Si le rapporteur spécial prend acte du report de la présentation de ces nouvelles ressources propres, il rappelle que celles-ci sont indispensables pour contenir la progression du montant des contributions nationales dans les prochaines années, dans un contexte de fortes contraintes pesant sur les dépenses publiques.**

C. DES AMBITIONS CLIMATIQUES QUI DEVRONT ÊTRE FINANCÉES

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne a présenté le 14 juillet dernier un paquet de mesures législatives visant à satisfaire l'objectif fixé de **réduction de 55 % des émissions nettes par rapport à 1990 d'ici à 2030.** La mise en œuvre de plusieurs de ces initiatives devra faire l'objet d'une vigilance particulière de la commission, compte tenu de leurs implications pour le budget européen, et notamment **la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQUE), l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), et d'un fonds social pour le climat** destiné à

alléger la facture énergétique des ménages vulnérables et des entreprises. Il est ainsi proposé qu'une part significative (25 %) des recettes générées par l'extension du SEQE abonde les crédits du fonds social pour le climat. Or, **cette affectation se ferait nécessairement au détriment de leur mobilisation pour le remboursement de l'instrument de relance**. Sans s'opposer aux ambitions de ce paquet climat, **le rapporteur spécial appelle à mener de front les discussions relatives à l'instauration de nouvelles ressources propres et aux différentes initiatives pour le climat, de façon à ce que la recherche d'un financement pérenne du remboursement du plan de relance ne passe pas au second plan.**

3. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN : UN POINT D'ÉTAPE SUR UNE CRÉATION BUDGÉTAIRE INÉDITE

Le rapporteur spécial a souhaité conduire, au cours des derniers mois, des travaux de contrôle budgétaire relatifs au suivi de la mise en œuvre de ce plan de relance européen.

Après avoir surmonté les **blocages** au sein du Conseil, alimentés par les désaccords entre les États membres sur l'introduction d'un mécanisme de conditionnalité en matière d'État de droit, la décision « ressources propres », constituant la base légale indispensable à la mise en œuvre du plan de relance européen, a dû être **ratifiée par l'ensemble des États membres** selon leurs règles constitutionnelles propres. **Fin mai dernier**, l'ensemble des États membres de l'Union européenne avaient ratifié la décision relative aux ressources propres. **La Commission européenne a ainsi pu procéder à la première levée de fonds sur les marchés le 15 juin suivant**, pour un montant de 20 milliards d'euros avec l'émission d'obligations à dix ans, dont l'échéance est prévue pour le 4 juillet 2031. À ce jour, **seuls 17 États membres ont reçu la première tranche de versement de la « facilité pour la reprise et la résilience » (FRR)** au titre du préfinancement s'élevant à 13 % de l'enveloppe totale. Tous les États membres, à l'exception des Pays-Bas, ont transmis à la Commission européenne leur plan national de relance et de résilience (PNRR), dont 22 ont été formellement adoptés par le Conseil.

S'agissant de l'élaboration du PNRR de la France, les auditions menées par le rapporteur spécial ont fait état de l'exercice complexe d'imbrication de celui-ci avec le plan de relance national. Au-delà du défi politique et administratif, **la stratégie de mobilisation des crédits de la FRR s'est superposée, pour certaines politiques publiques, aux autres financements européens, en particulier ceux participant au financement de la politique de cohésion**. Sur le plan budgétaire, l'enjeu est de taille pour éviter qu'une utilisation redondante ou mal définie de ces différents fonds réduise le potentiel de financement par les crédits européens. Si une approche pragmatique est aujourd'hui privilégiée, un bilan régulier de sa mise en œuvre reste nécessaire.

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, sous la présidence de Mme Christine Lavarde, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2022.



Jean-Marie MIZZON
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
de la Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28