



Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne

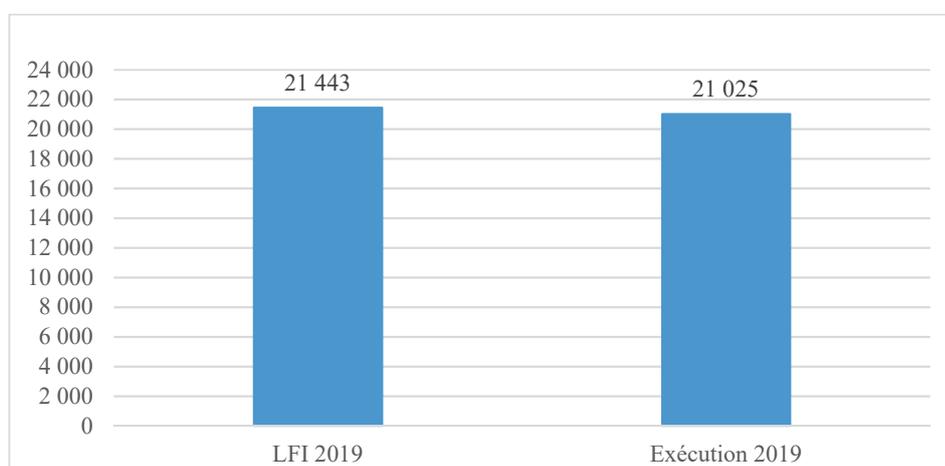
Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2019

Observations définitives

Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne

Graphique n° 1 : Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2019 (en M€)



Source : direction du budget

Synthèse

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 21,025 Md€ en 2019, soit 418 M€ de moins que la prévision en LFI mais 380 M€ de plus qu'en 2018. Il représente 7,6 % des recettes fiscales nettes de l'État, soit le niveau le plus élevé en pourcentage depuis 2014.

Après des exercices 2015, 2016 et 2017 en retrait sensible par rapport aux prévisions initiales, l'exercice 2018 avait marqué un retournement de tendance, l'exécution en fin d'année étant d'ailleurs supérieure à la prévision, du fait notamment d'un changement de méthode d'estimation de la ressource propre traditionnelle (RPT) par la Commission européenne.

Cette hausse se poursuit en 2019, mais à un rythme moindre que prévu en LFI. Cette situation résulte d'éléments divers mais a priori ponctuels et non pérennes qui ont conduit la Commission à demander aux États membres des contributions moindres que prévu : solde de fin d'exercice 2018 accru par des recettes exceptionnelles enregistrées en toute fin de gestion ; corrections de bases de revenu national brut (RNB) et de TVA sur exercices antérieures moins fortes que prévu ; absence d'actualisation des bases de RPT du fait de la non adoption des deux derniers budgets rectificatifs de l'UE, ce qui aurait entraîné un ressaut de la contribution RNB de la France qui se trouve ainsi reporté sur 2020. L'exécution 2019 montre une fois de plus la difficulté de prendre en compte, au stade de la prévision initiale, les aléas et contraintes qui affectent le budget de l'UE. Celui-ci subit tout au long de l'année des ajustements réguliers qui ne peuvent être amortis que par un ajustement symétrique des contributions RNB des États membres .

Cette note sur l'exécution budgétaire prolonge l'analyse avec les éléments identifiables en 2019 susceptibles d'avoir un impact sur la soutenabilité budgétaire du PSR-UE en 2020 et pour les années suivantes.

Le niveau des restes à liquider (RAL), c'est-à-dire des engagements pris par l'Union européenne matérialisés par des crédits d'engagements (CE) qui n'ont pas encore donné lieu à des paiements nécessitant la mise en place de crédits de paiement (CP), fait peser de fortes incertitudes sur les besoins futurs en CP et donc sur le niveau des contributions nationales. À près de 300 Md€ fin 2019 et possiblement 313 Md€ fin 2020, ils représentent l'équivalent de 31% du montant total de CE inscrits dans la

programmation pluriannuelle 2014 -2020, niveau jamais atteint même à la fin de la programmation précédente. Les RAL pèseront sur les premières années d'exécution de la programmation 2021-2027 en cours de discussion et sur les montants de contributions nationales qui seront attendues des États membres. Parmi les sujets apparus cette année et faisant peser un risque sur le niveau du PSR-UE, il convient de signaler la réserve générale formulée par la Commission européenne sur l'estimation par la France de son revenu national brut (RNB). La Commission a engagé cette procédure à titre exceptionnel parce qu'elle a estimé les informations fournies insuffisantes. Les informations demandées devaient être envoyées à la Commission d'ici au 31 mars 2020. L'INSEE estime que les comptes de la France ne devraient pas être révisés de manière significative et que seul un problème dans les échanges d'informations entre ses services et Eurostat serait à l'origine de cette réserve.

Comme en 2018, la NEB examine les conséquences potentielles sur le PSR-UE de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit). Les modalités financières du Brexit en cas d'accord n'ont pas évolué depuis l'accord validé avec le gouvernement britannique en novembre 2018 et désormais ratifié par le Parlement du Royaume-Uni. Pour prévenir toutes les éventualités, l'Union européenne a adopté plusieurs règlements dits de « contingence » en cas de sortie sans accord. Ces règlements permettent au Royaume-Uni de continuer à bénéficier en 2020 des financements de l'UE s'il s'acquitte d'une contribution financière égale à celle qu'ils auraient eu à payer s'il était resté membre de l'UE. Toutefois, ces règlements ne devraient normalement pas être mis en œuvre, le Royaume-Uni ayant accepté de payer sa contribution au budget de l'UE 2020 jusqu'à la fin de l'année.

RECOMMANDATIONS

Le suivi de la recommandation formulée
au titre de la gestion 2018

Pas de recommandation formulée au titre de la gestion 2018.

Recommandation formulée au titre de la gestion 2019

Pas de recommandation.

Sommaire

1 L'exécution budgétaire du PSR-UE en 2019.....	8
1.1 La contribution de la France au budget européen.....	8
1.2 L'exécution du PSR-UE en 2019	17
2 Les risques pouvant peser sur le PSR-UE	25
2.1 La question des restes à liquider (RAL).....	26
2.2 La détermination du solde de fin d'exercice	28
2.3 L'impact des marges de flexibilité	29
2.4 La réserve de la Commission sur le calcul par la France de son RNB.....	31
2.5 Le calcul des droits de douane et des ressources propres traditionnelles.....	32
2.6 La montée en puissance des instruments financiers de garantie.....	34
2.7 Les effets du Brexit	36
2.8 L'état des discussions sur le cadre financier pluriannuel 2021- 2027 et les conséquences possibles pour le PSR-UE	37
2.9 La question de la validité de la prévision de PSR-UE pour 2019 et 2020.....	43
2.10 La qualité de la gestion du PSR-UE	44
3 Les recommandations de la Cour.....	45

Introduction

Le PSR-UE est composé d'une contribution de la France assise sur son revenu national brut (contribution RNB), d'un prélèvement sur la TVA et de la correction britannique. Il ne s'agit pas d'une dépense mais d'un prélèvement sur les recettes nettes du budget général ainsi que l'autorise la LOLF¹. Le PSR-UE ne figure plus dans la norme de dépense pilotable depuis 2018.

Sa gestion repose sur la direction du budget qui assure la prévision du montant à inscrire en loi de finances et donne l'ordre de versement en réponse aux appels de fonds de la Commission européenne.

Le PSR-UE représente un montant moyen de 19,0 Md€ entre 2005 et 2019 et de 19,3 Md€ entre 2014 et 2019. Le niveau atteint en 2019 (21,0 Md€) est supérieur à la moyenne des quinze dernières années et à la moyenne constatée depuis le démarrage de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) qui s'achève en 2020. Le PSR-UE est soumis à de nombreux aléas exogènes qui se répercutent sur la contribution RNB des Etats-membres. Les bases même du calcul de la contribution RNB sont révisées chaque année.

La tendance à la hausse se poursuivrait en 2020 selon la LFI (21,5 Md€), sans qu'il soit possible de savoir si ce montant, sensiblement inférieur aux 24,1 Md€ inscrits dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022, sera dépassé en exécution ou au contraire sous consommé comme en 2019. L'année 2020 verra l'aboutissement de décisions importantes pour l'UE qui auront des impacts sur la contribution de la France au budget européen pour les prochaines années. C'est la dernière année du (CFP) et il sera important de savoir si les retards de paiement accumulés depuis 2014 au niveau du budget européen commencent à se résorber ou s'ils risquent au contraire de peser lourd sur le prochain CFP. Par ailleurs, le Royaume-Uni sortant définitivement de l'UE, tout risque financier pour l'UE du fait de cette sortie ne peut encore être entièrement écarté. Enfin un accord devra être trouvé sur le prochain CFP qui devrait conduire à un ressaut de la contribution française, son ampleur dépendant d'un certain nombre de questions qui restent en suspens comme le sort des « rabais ».

¹ Le budget de l'UE est également financé par des « ressources propres traditionnelles (RPT), constituées de droits de douane et assimilés (recouvrés en France par la Direction générale des douanes et des droits indirects – DGDDI)). Les montants ainsi recouvrés pour le compte de l'UE sont directement versés au budget européen, après un prélèvement au titre des frais de perception.

1 L'exécution budgétaire du PSR-UE en 2019

L'analyse de l'exécution du PSR-UE en 2019 présentée ici est située dans une perspective de long terme pour mieux en comprendre les principales évolutions. Il est apparu nécessaire, pour faciliter la lecture, de rappeler les principes qui régissent la contribution de la France au budget de l'Union européenne, de manière toutefois plus succincte que dans la NEB 2018 à laquelle il convient de se reporter le cas échéant.

1.1 La contribution de la France au budget européen

1.1.1 Le budget de l'Union européenne et le système de ressources propres

Le budget de l'UE, son élaboration et son exécution s'inscrivent dans un cadre financier pluriannuel (CFP) conformément à l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le CFP actuel ayant été approuvé par le règlement (UE, Euratom) n° 131/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 et par l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le CFP fixe les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement (CE) par rubrique de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiement (CP)².

La décision relative au système des ressources propres de l'UE, dite « DRP », relève uniquement de la compétence du Conseil (article 311 du TFUE). La DRP actuelle, valable à compter du 1^{er} janvier 2014, a été approuvée le 26 mai 2014 et est entrée en vigueur rétroactivement le 1^{er} octobre 2016.

1.1.1.1 Le cadre financier pluriannuel 2014-2020

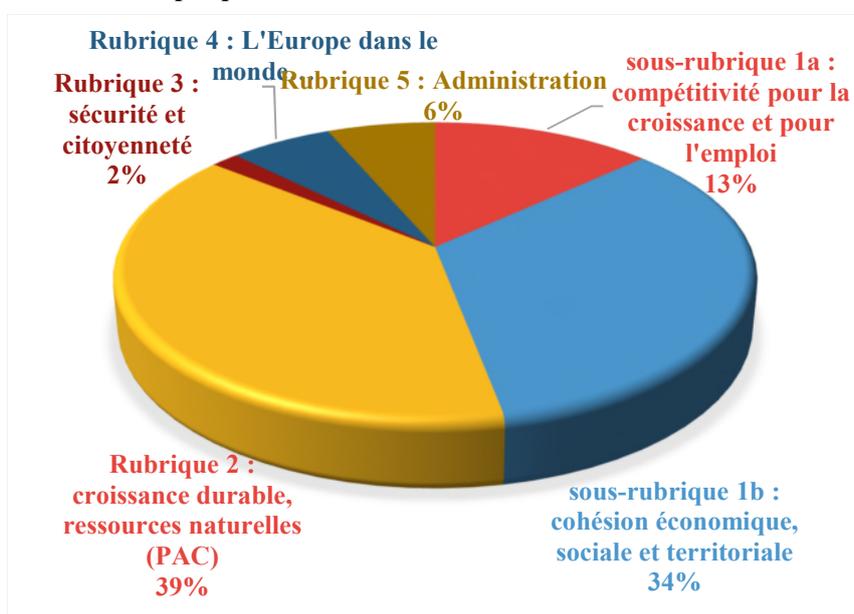
L'accord final des chefs d'État et de gouvernement de 2013 prévoit un plafond en CE de 960 Md€ (en € 2011) sur sept ans, soit 1 083 Md€ en € courants, et un plafond en CP de 908 Md€₂₀₁₁ sur sept ans, soit 1 024 Md€ en € courants. Le total des CE représente 1,00% du revenu national brut (RNB) de l'UE. Le plafond des ressources propres a été fixé

² Les crédits d'engagement (CE) correspondent aux autorisations d'engagement dans la nomenclature française, et les crédits de paiement (CP) aux crédits de paiement en droit budgétaire français

à 1,23% du RNB pour la période 2014-2020 (puis révisé rétroactivement à 1,20% en 2016).

Le budget de l'UE est composé de six rubriques qui correspondent aux grands domaines d'intervention de l'Union. La révision à mi-parcours intervenue en 2017 a conduit à majorer globalement les CE de 3,5 Md€.

Graphique n° 2 : La structure du CFP 2014-2020



En CE – CFP 2014-2020 tel qu'adopté dans le règlement du 2 décembre 2013

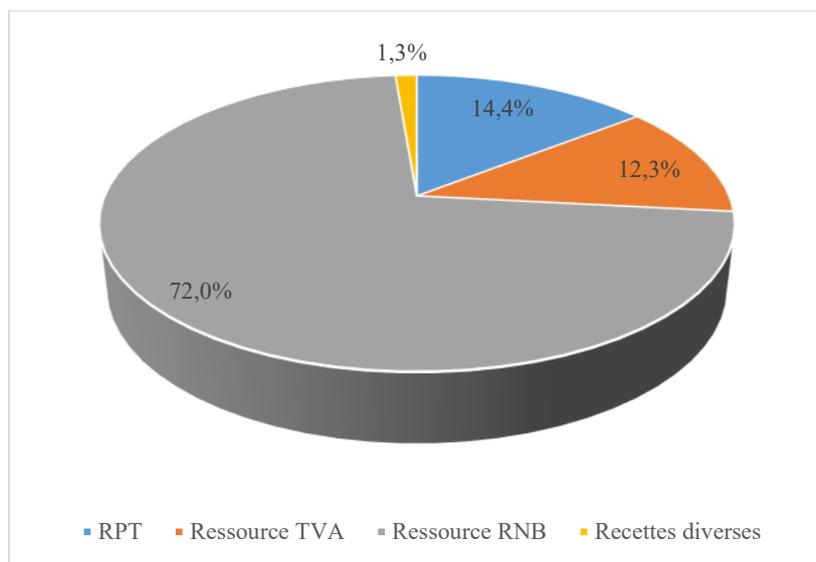
1.1.1.2 Le système des ressources propres

Le système de ressources propres de l'Union européenne comprend quatre types de ressources :

- Les ressources propres traditionnelles (RPT), constituées des droits de douane et, jusqu'à fin 2017, des cotisations sur le sucre, pour lesquelles les administrations nationales agissent en simples intermédiaires en assurant la perception des ressources ;
- La ressource fondée sur la TVA, calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme – sauf dérogation – de 0,30% à une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres ;

- La ressource fiscale fondée sur le revenu national brut (RNB), versée par les États membres au prorata de leur part dans le RNB total de l'UE. Elle constitue la ressource d'équilibre, s'ajustant au niveau requis pour maintenir l'équilibre du budget de l'UE. Son niveau varie donc chaque année non seulement en fonction des besoins de couverture des paiements, mais aussi en fonction de l'évolution des autres ressources. Elle est la principale ressource de l'UE et par conséquent la principale composante de la contribution française ;
- Les recettes diverses (solde reportable de l'exercice antérieur, produit des amendes, etc.).

Graphique n° 3 : Structure des ressources de l'UE en 2020



Projet de budget de l'UE pour 2020 – source : annexe au PLF 2020

Par rapport au projet de budget 2018, le poids de la ressource RNB dans le projet de budget 2020 de l'UE a gagné 1 point, celui de la ressource TVA 0,4 point, tandis que le poids de la RPT a diminué de 1,4 point. La situation est légèrement différente lorsqu'on examine les budgets exécutés : en 2018 (dernier rapport financier disponible), le poids de la ressource RNB était de 66,7 %, celui de la ressource TVA de 11,1 %, celui de la RPT de 12,7 %, les ressources diverses représentant quant à elles 9,5 % des ressources essentiellement du fait de reports de crédits de l'exercice antérieur et de recettes exceptionnelles.

Des mécanismes dérogatoires de compensation sont accordés à certains États dont la contribution a été considérée comme excessive au regard de leur prospérité relative, conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984. Ces mécanismes sont neutres globalement, mais modifient la répartition des contributions entre les États membres.

Dans le cadre de la décision ressources propres (DRP) 2014-2020 du 26 mai 2014, les pays bénéficiaires de tels mécanismes sont le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne, l'Autriche. Ces quatre derniers États membres ont obtenu au Conseil européen de Berlin (mars 1999) un « rabais sur le rabais britannique » qui les conduit à ne contribuer qu'à hauteur d'un quart du montant normal de la compensation britannique ; ce sont les autres États membres, et au premier rang la France, qui compensent ce deuxième rabais au prorata de la part de leur RNB dans l'UE. La France est la première contributrice au rabais britannique qu'elle paie à hauteur de 26% (1,29 Md€ en 2019 contre 1,32 Md€ en 2018 et une moyenne d'1,3 Md€ entre 2010 et 2020). Ce niveau élevé de contribution de la France s'explique par l'existence d'autres compensations dont bénéficient certains États membres (les « rabais») :

- La réduction forfaitaire des versements annuels RNB des Pays-Bas et de la Suède pour respectivement 605 et 150 M€, ainsi que de ceux du Danemark (130 M€) et de l'Autriche (pour une durée de trois ans seulement) ;
- Les taux d'appel réduits de TVA, en dérogation au taux normal de 0,30% (taux réduit à 0,15% pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède) ;
- Le plafonnement des bases TVA dont bénéficient plusieurs États membres (Luxembourg, Croatie, Portugal et Chypre sur le cadre 2014-2020), dans le cadre des modalités de calcul de la ressource TVA.

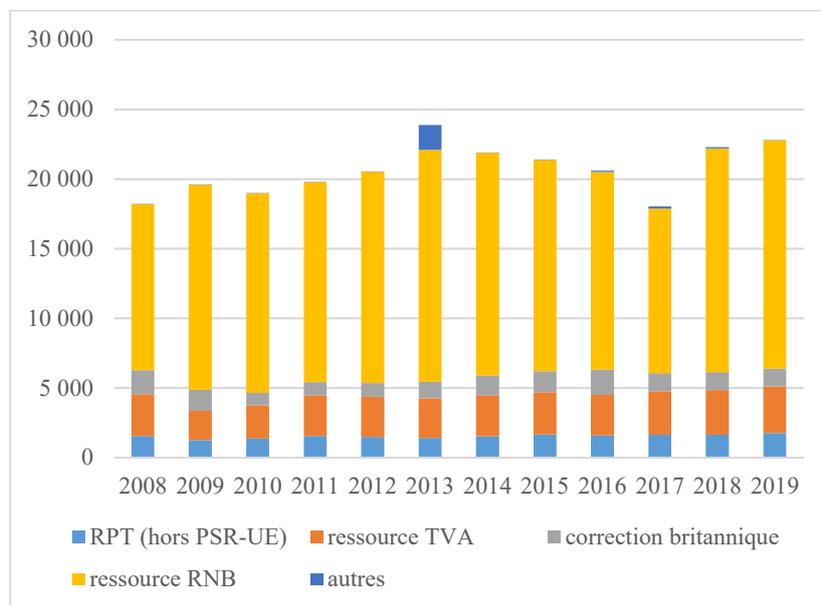
Enfin, bien que la Commission ne le considère pas comme une compensation, le taux de retenue sur la RPT au titre des frais de perception des droits de douane, réduit de 25 à 20% dans la DRP 2014-2020, qui bénéficie essentiellement au Pays-Bas, à la Belgique et au Royaume-Uni, peut être assimilée, dans les faits, à un rabais.

1.1.2 La contribution de la France au budget de l'UE

1.1.2.1 La contribution française

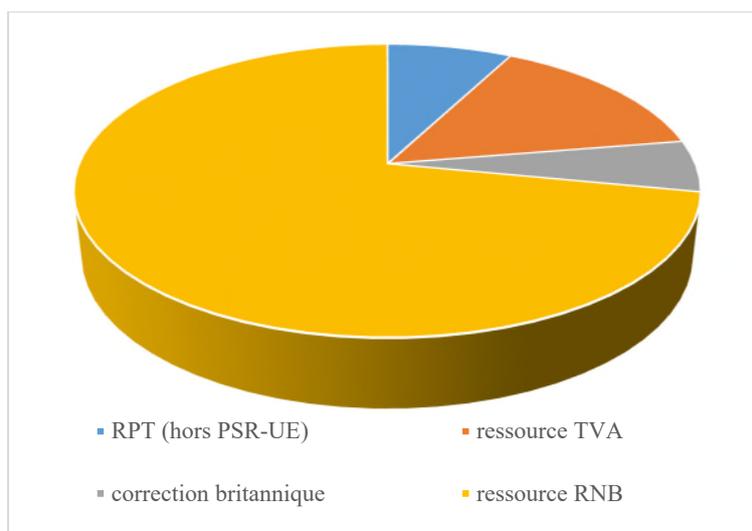
La contribution de la France au budget de l'UE a atteint 22,77 Md€ en 2019, montant le plus élevé depuis le début du CFP 2014-2020 (graphique n° 4).

Graphique n° 4 : La contribution de la France au budget de l'UE de 2008 à 2019 (en M€)



Source : annexe au PLF 2020 et direction du budget (les données sur les droits de douane de 2014 à 2019 étant différents entre l'annexe PLF et le tableau de la direction du budget, c'est ce dernier qui a été repris).

La ressource RNB constitue la principale composante de la contribution au budget de l'UE. Si les autres ressources affichent une progression régulière et modérée, la ressource RNB connaît des ajustements parfois significatifs d'une année sur l'autre compte tenu de son rôle de ressource d'équilibre.

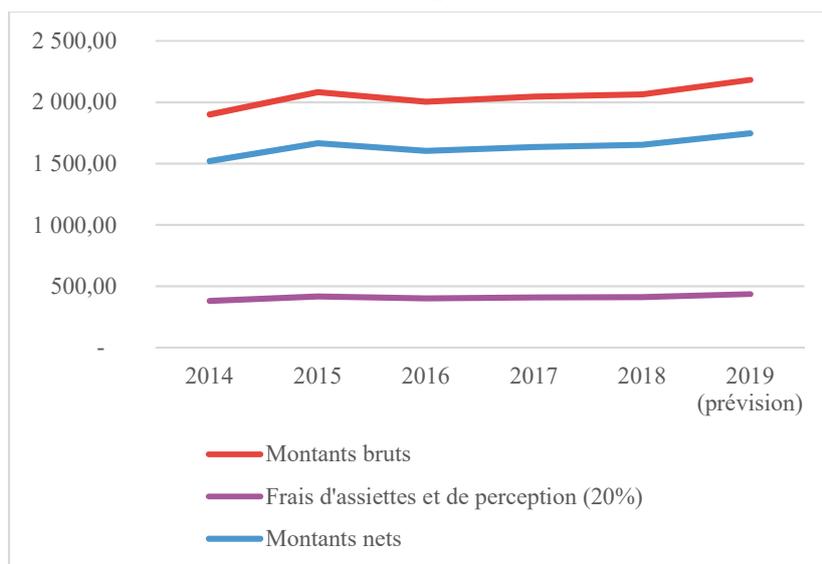
Graphique n° 5 : Décomposition de la contribution totale de la France au budget de l'UE en 2019

Source : direction du budget

La contribution de la France est constituée à près de 72 % de la ressource RNB, chiffre comparable à la part de cette ressource dans le budget total de l'UE (71,0 %). La ressource TVA est sensiblement plus élevée (14,7 % de la contribution française, 12,3 % du budget de l'UE). A l'inverse, la part de la RPT dans la contribution française est très inférieure au poids de cette ressource dans les ressources totales de l'UE (respectivement 7,7 % et 14,3 %). La participation de la France à la correction britannique représente 5,7 % de la contribution française totale.

Depuis 2010, la RPT n'est plus intégrée dans le périmètre du PSR-UE, suite à une recommandation de la Cour des comptes ; l'ensemble des ressources propres mises à la disposition du budget de l'UE par la France reste néanmoins présenté de manière exhaustive dans le jaune « Relations financières avec l'Union européenne ». Le montant des droits de douane collectés et reversés par la France, qui était stable entre 2015 et 2018, enregistre une augmentation en 2019 bien que le niveau des importations soit relativement stable (graphique n° 6).

Graphique n° 6 : Montants de droits de douane collectés et reversés par la France au budget de l'UE (en M€)



Source : direction du budget

Les montants bruts collectés par les douanes françaises sont estimés à 2 182,75 M€ en 2019, en progression de 5,7 % par rapport au montant constaté en 2018 (2 065,40 M€) ; les frais d'assiette et de perception conservés par la France sont de 436,6 M€ (413,08 M€ en 2018) ; les montants nets reversés au budget de l'UE sont de 1 746 M€ (1 652,3 M€ en 2018).

La différence entre ce qu'un État membre verse au budget européen au titre des ressources propres et ce qu'il reçoit de ce dernier grâce aux dépenses effectuées sur son territoire détermine le solde net. Trois méthodes sont utilisées pour ce calcul, la méthode dite de la Commission étant celle retenue dans la programmation 2014-2020³.

En 2018, la France était contributrice nette selon la méthode de la Commission à hauteur de 6,2 Md€, soit 0,26% de son RNB (contre 0,20 %

³ Cette méthode consiste à faire la différence entre la contribution nette hors RPT (celles-ci étant considérées comme des recettes de l'Union) et les dépenses réparties pour chaque État membre, mais en excluant les dépenses administratives, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique, qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire

en 2017). Elle est troisième contributrice nette derrière l'Allemagne (13,4 Md€) et le Royaume-Uni (6,9 Md€)⁴.

1.1.2.2 Le PSR-UE, composante essentielle de la contribution française

Institué en 1973, le PSR-UE a désormais une base juridique de niveau organique avec les dispositions de l'article 6 de la LOLF⁵.

La décomposition du PSR-UE se présente ainsi :

Tableau n° 1 : Décomposition du PSR-UE en 2019

<i>Ressource TVA</i>	16,0 %
<i>Correction britannique</i>	6,2 %
<i>Ressource RNB</i>	77,9 %
<i>Versement particulier RPT (brut)</i>	0,0 %
<i>Total PSR-UE</i>	100,0 %

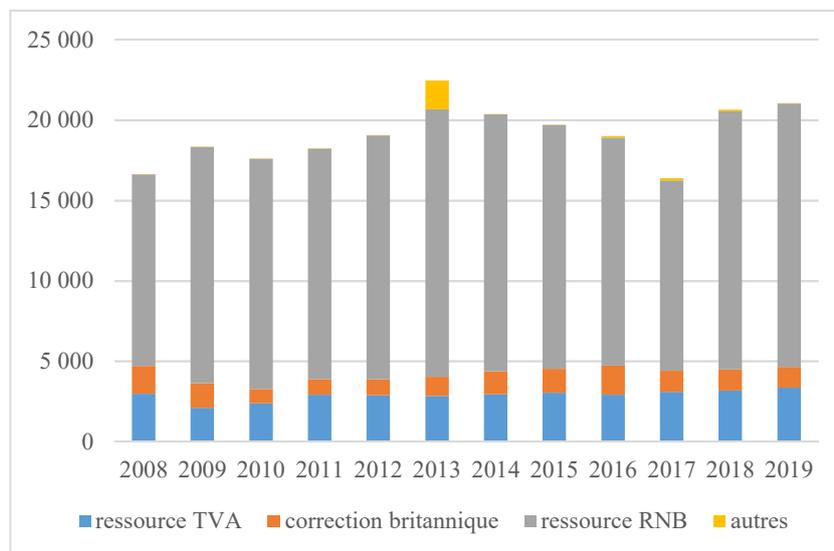
Source : direction du budget – exécution 2019

Plusieurs autres États membres retracent également leurs contributions au budget de l'UE dans un prélèvement sur recettes au lieu de les considérer comme une dépense.

Sur longue période, il apparaît que la contribution de la France au budget de l'UE suit une évolution proche du cycle de dépenses du budget de l'UE (graphique n° 7) ; cette situation s'explique par la montée en charge progressive des politiques (notamment des politiques de cohésion) à mi-parcours du CFP. Si la ressource TVA et la correction britannique suivent une évolution plutôt régulière, la ressource RNB s'ajuste à la hausse ou à la baisse en fonction du montant de contribution appelé par l'UE, ce qui est sa vocation.

⁴ En 2016, la France était deuxième contributrice nette en 2016, derrière l'Allemagne

⁵ « Un montant de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des Communautés européennes »

Graphique n° 7 : Le PSR-UE (exécution) de 2008 à 2019 (en M€)

Périmètre PSR-UE = périmètre de 2010 (excluant la ressource propre traditionnelle) – source : jaune budgétaire Relations financières avec l'UE (PLF 2020) et direction du budget

Le PSR-UE représente en moyenne 6,9 % des recettes fiscales nettes de l'État depuis 2015. Après un point bas en 2017, cette part est remontée en 2018 atteignant 7,0 % et 7,6 % en 2019, avant de redescendre légèrement en 2020 à 7,3 %.

Tableau n° 2 : Le PSR-UE dans les recettes fiscales nettes de l'État - en Md€ et en %

	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	LFR 2019	LFI 2020
PSR-UE	18,5	20,4	16,4	20,6	21,4	21,2	21,5
Recettes fiscales nettes de l'État	280,1	284,1	295,6	295,4	273,5	279,2	293,0
en %	6,6%	7,2%	5,5%	7,0%	7,8%	7,6%	7,3%

Source : lois de règlement 2015 à 2018, LFI et LFR 2019, LFI 2020

Il convient de rappeler que le PSR-UE ne fait plus partie de la norme de dépenses pilotables depuis 2018⁶.

⁶ Suite à une recommandation de la Cour.

1.2 L'exécution du PSR-UE en 2019

1.2.1 La prévision en loi de finances initiale : la poursuite d'un changement de tendance engagé en 2018

Après des exercices 2015, 2016 et 2017 en retrait sensible par rapport aux prévisions initiales, l'exercice 2018 avait marqué un retournement de tendance, anticipé en LFI, correspondant à l'augmentation attendue des décaissements en fin de programmation pluriannuelle ; l'exécution en fin d'année s'est d'ailleurs révélée supérieure à la prévision du fait d'un changement de méthode intervenue en cours d'année concernant la prévision de RPT.

La LFI a prévu que cette hausse se poursuivrait en 2019 ; l'exécution 2019 est bien en hausse, mais moins que prévu, du fait d'éléments circonstanciels.

Si la prévision inscrite en PLF 2019 était de 21,515 Md€⁷, elle fut ajustée dans la LFI à 21,443 Md€ au vu des dernières prévisions de la Commission européenne, notamment en ce qui concerne le solde de fin d'exercice 2018⁸. Mais, à la différence de 2018, où l'ajustement à la baisse entre le PLF et la LFI avait été démenti par les faits, l'ajustement en LFI 2019 a été confirmé et même au-delà par l'exécution 2019 qui se termine à 21,025 Md€, soit 490 M€ de moins que prévu en PLF et 418 M€ de moins qu'en LFI.

Le budget initial de l'UE fait traditionnellement l'objet d'une procédure de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil à la mi-novembre, avant d'être définitivement adopté par le Parlement entre la fin novembre et la mi-décembre, soit deux mois après le dépôt du PLF à l'Assemblée nationale. L'estimation du PSR-UE inscrite en PLF se fonde sur la proposition de budget européen de la Commission, présentée chaque année en mai. À la suite de l'adoption finale du budget européen par le Parlement européen (ou au contraire, comme en 2019, de la non adoption des derniers budgets rectificatifs), le Gouvernement ajuste le montant du PSR-UE en cours de débat budgétaire. Si un écart apparaît, comme les années précédentes, entre la prévision faite par la direction du budget sur

⁷ Soit une progression de plus d'1,5 Md€ par rapport au montant inscrit en LFI 2018, dernier chiffre alors connu (la LFR 2018 prévoit un PSR-UE à 20,558 Md€, proche du chiffre final).

⁸ Amendement déposé par le Gouvernement en cours de discussion budgétaire à la suite de l'adoption définitive du budget initial 2019 de l'UE.

la base des chiffres de la Commission et l'exécution finale⁹, il faut constater que la prévision de PSR-UE soumise à la représentation nationale est tributaire des modifications affectant le budget de l'UE jusqu'en toute fin d'année, après le début du débat du PLF au Parlement, et que les informations communiquées par la Commission ne donnent pas à l'administration française la possibilité de construire une prévision aussi fiable que possible. Le calendrier budgétaire européen crée une incertitude jusque très tard dans la procédure, comme l'illustre la succession des événements intervenus en 2019.

Cinq projets de budgets rectificatifs ont été présentés par la Commission respectivement le 15 avril 2019, le 15 mai, le 22 mai, le 2 juillet et le 15 novembre, et ont été votés, refusés ou encore en cours de discussion par l'autorité budgétaire à la date d'adoption de la LFR 2019 et du PLF 2020 début décembre 2019 :

- le budget rectificatif n° 1 a reporté le solde excédentaire de l'exercice 2018 (1 803 M€) et a été adopté en séance plénière du Parlement le 18 septembre 2019 ;
- le budget rectificatif n° 2 a mobilisé un supplément de 100 M€ en CE au titre du renforcement des programmes Erasmus (20 M€) et Horizon 2020 (80 M€) et a été adopté en séance plénière du Parlement le 18 septembre 2019 ;
- le budget rectificatif n° 3 a mobilisé le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) pour la Roumanie, l'Italie et l'Autriche à hauteur de 294 M€ en CE et en CP et a été adopté en séance plénière du Parlement le 18 septembre 2019 ;
- le budget rectificatif n° 4 mettait à jour les besoins en dépenses (- 100 M€ en CE), conformément à l'accord en conciliation sur le budget 2019 prévoyant le financement de 100 M€ en faveur d'Erasmus et d'Horizon 2020 par redéploiements, et - 56 M€ en CP (politique de cohésion, sécurité, frontières et administration). Il actualisait également les prévisions de RPT, TVA et RNB ainsi que les montants 2018 et 2015 du rabais britannique, à la suite du CCRP de mai 2019. Après un amendement du Parlement européen pour annuler les baisses de - 100 M€ en CE, ce budget rectificatif a été rejeté par le Conseil Ecofin du 10 octobre, et aucun accord n'a ensuite été trouvé à l'issue de la période de conciliation qui s'est achevée le 4 novembre ;
- le budget rectificatif n° 5 reprenait les actualisations de prévisions de RPT, TVA et RNB ainsi que les montants 2018 et 2015 du

⁹ Sous-exécution de - 2 %, contre une sous-exécution de - 3,5 % en moyenne entre 2014 et 2019.

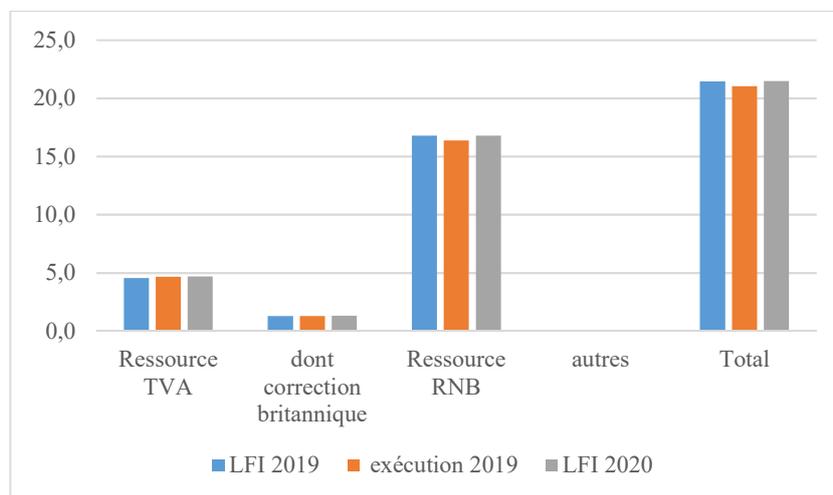
rabais britannique à la suite du CCRP de mai 2019, et contenait des actualisations de dépenses administratives dues au report du Brexit (+ 11M€ en CP) et à un ajustement salarial plus faible que prévu (- 10M€ en CP) ; le Conseil ayant décidé de ne pas prendre position, ce budget rectificatif est devenu caduc et ses impacts (notamment l'ajustement des prévisions de recettes) seront imputés sur les exercices suivants.

Si la hausse du PSR-UE en 2019 s'explique en bonne partie par la poursuite de la montée en puissance des décaissements liés à la politique de cohésion, son rythme moindre qu'anticipé résulte principalement d'un niveau de solde 2018 du budget de l'UE sensiblement plus élevé que prévu et par des ajustements de bases de recettes RNB et TVA, réduisant mécaniquement les contributions nationales 2019.

1.2.2 Une exécution en retrait par rapport à la LFI

L'exécution 2019 du PSR-UE s'établit à 20,025 Md€, soit 418 M€ de moins que ce que prévoyait la LFI. Cette diminution résulte d'un ajustement à la baisse de la ressource RNB, alors que la ressource TVA est légèrement plus élevée que prévu, les autres ressources variant de manière marginale.

Graphique n° 8 : Le PSR-UE en 2019 et 2020 (en Md€)



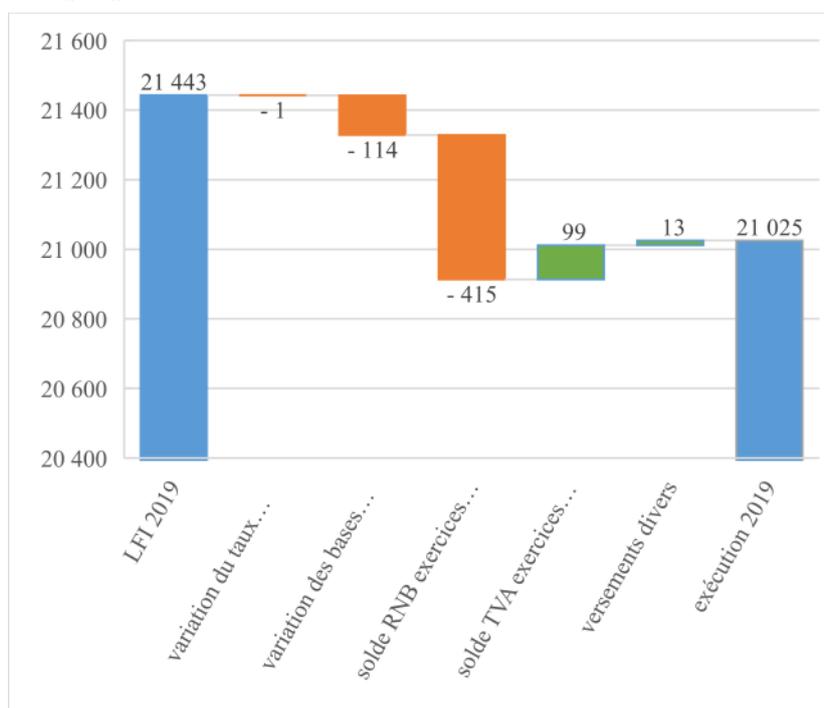
Source : direction du budget, annexe au PLF 2020 et LFI 2020

La direction du budget indique qu'il n'était pas possible d'anticiper cette sous-exécution du PSR-UE. Comme les années précédentes, le budget 2019 de l'UE adopté fin 2018 a fait l'objet de cinq budgets rectificatifs entre avril et novembre 2019. Pour 2020, la prévision initiale de 21,34 Md€ en PLF a été ajustée à la hausse en LFI (21,48 Md€) pour tenir compte de l'absence d'actualisation des bases de ressources en 2019 (cf. infra).

1.2.2.1 Les éléments qui ont influé sur l'exécution 2019

Les facteurs d'évolution du PSR-UE en 2019 peuvent être résumés par le graphique suivant.

Graphique n° 9 : Le PSR-UE 2019 : de la LFI à l'exécution (en M€)



Source : direction du budget

La baisse de 418 M€ par rapport à la LFI est due principalement à deux phénomènes d'ampleur inégale :

- d'une part, des corrections sur exercices antérieurs¹⁰ moindres que prévu (budget rectificatif n° 1), à savoir + 304 M€ au lieu de + 620 M€, soit un impact sur le PSR-UE de - 316 M€ (- 415 M€ sur la ressource RNB et + 99 M€ sur la ressource TVA) ;
- d'autre part, une absence d'actualisation des bases CCRP¹¹ en 2019 dont les effets seront reportés en 2019 et 2020¹²), du fait de la non-adoption du budget rectificatif n°4 par suite d'un désaccord entre le Parlement européen et le Conseil ; le rejet de ce budget rectificatif et du budget rectificatif n° 5 (identique mais intégrant les amendements du Parlement européen) a un impact sur le PSR-UE (via la ressource RNB) estimé à -114 M€ (soit le montant provisionné).

En outre, les éléments suivants ont eu un impact sur l'exécution du PSR-UE :

- l'augmentation des recettes diverses en fin d'exercice 2018 (amende à Google notamment) majorant de 301 M€ le solde de fin d'exercice du budget de l'UE passé d'1,5 Md€ à 1,8 Md€ (budget rectificatif « solde » n°1), soit un impact mécanique en sens inverse sur la contribution française de - 45 M€ ;
- une hausse des dépenses du budget de l'Union de + 294 M€ (budget rectificatif n°3), soit un impact sur le PSR-UE estimé à +

¹⁰ Montants que les Etats membres doivent payer chaque année au titre des révisions des montants de RNB et de TVA des exercices précédents.

¹¹ Comité consultatif des ressources propres. En 2018, la décision du CCRP intervenue en mai de changer sa méthode de prévision des ressources propres pour substituer une méthode fondée sur la constatation des rentrées de droits de douane depuis le début de l'année à une méthode fondée sur les prévisions de flux commerciaux entrant sur le territoire de l'Union avait eu pour effet de réduire la prévision de ressource propre et corrélativement de réévaluer les montants de contributions nationales RNB ; pour la France, l'impact sur le PSR-UE avait été de + 466 M€ (principale cause de la sur exécution du PSR-UE en 2018).

¹² L'actualisation de mai 2019 à la baisse du montant théoriquement perçu par les douanes européennes augmente à concurrence la ressource RNB. Ce montant doit être réactualisé définitivement en janvier 2020, quand le montant de RPT perçu en 2019 dans l'Union sera connu, et réglé par la France en 2020. Les actualisations du montant des chèques britanniques 2018 et 2015 et de la clef de contribution au chèque britannique 2019 seront incluses dans le budget rectificatif suivant le CCRP de mai 2020 avec les actualisations 2019 et 2016 et réglées en 2020. L'actualisation des bases et clefs de contributions RNB et TVA pour 2019 figurera, en application de l'article 10^{ter} du règlement R2014/609, dans le budget rectificatif solde 2021 et sera réglée en juin 2021.

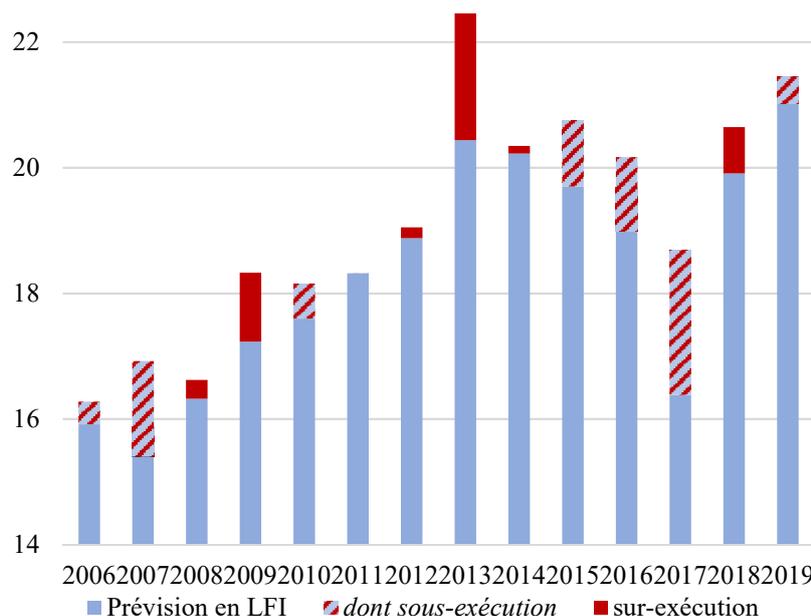
- 44 M€, le cumul de cet effet avec le précédent faisant varier le taux d'appel de la ressource RNB de – 1 M€ ;
- un montant d'opt-out plus important qu'anticipé¹³, soit un impact sur le PSR-UE estimé à + 13 M€.

Enfin, le montant inscrit en LFI 2019 intégrait également le dernier paiement au titre de la première tranche de la facilité pour les réfugiés en Turquie, soit 13,3 M€. La deuxième tranche de la facilité pour les réfugiés en Turquie est désormais financée par le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission « *Aide publique au développement* ».

1.2.2.2 La poursuite en 2019 du changement de tendance engagé en 2018, mais moins rapidement que prévu

L'année 2019 confirme la tendance à la hausse du PSR-UE amorcée en 2018, avec néanmoins une sous-exécution comme de 2015 à 2017.

¹³ Au titre de la non-participation du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande à certaines politiques de l'Union relevant de l'espace de liberté, sécurité et justice.

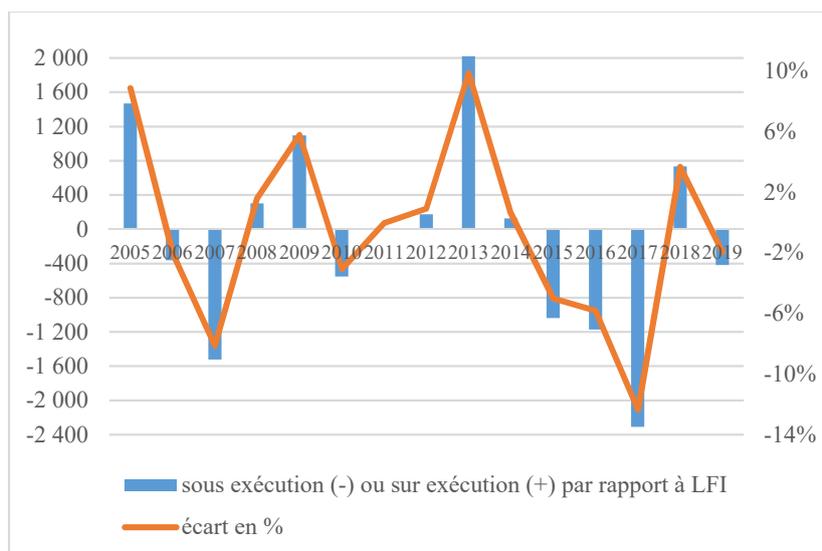
Graphique n° 10 : Le PSR-UE prévu et exécuté de 2006 à 2019 (en Md€)

Source : direction du budget

À la différence de l'exercice 2018 où le PSR-UE en exécution avait pesé négativement sur l'équilibre final du budget général, l'exécution du PSR-UE a contribué – mais de manière marginale – à l'amélioration du solde du budget général 2019.

Comme l'illustre l'évolution des écarts entre la prévision et l'exécution du PSR-UE sur la période 2005-2019 (graphique n° 12), chaque cadre financier pluriannuel (CFP) semble suivre un cycle qui se répète plus ou moins tous les sept ans : la consommation de crédits commence à fortement ralentir la dernière année du CFP comme en 2006 puis la première année du CFP suivant comme en 2007 ; la consommation remonte les années suivantes au fur et à mesure de la montée en puissance des politiques de l'Union notamment des politiques de cohésion, avant de redescendre à nouveau en fin de CFP.

Graphique n° 11 : Écart entre l'exécution du PSR-UE et sa prévision en LFI (en M€)



Source : direction du budget

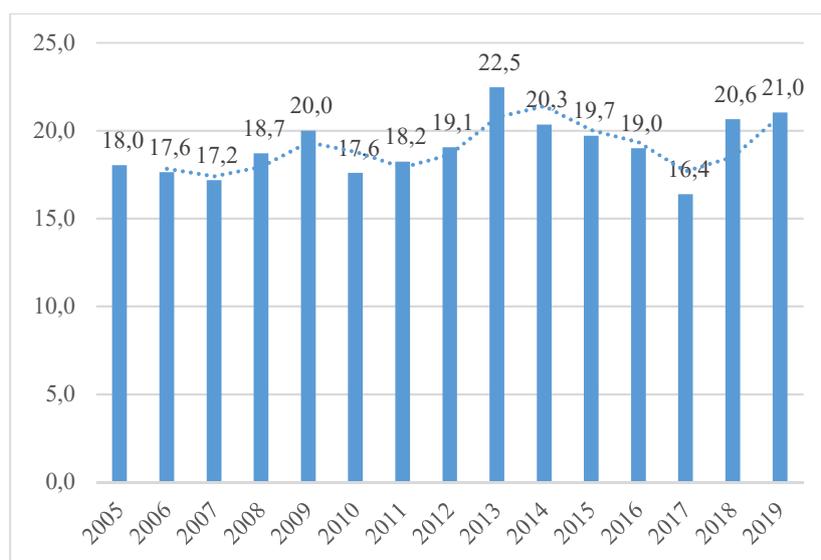
Toutefois, chaque CFP a ses caractéristiques propres et de multiples facteurs en dépenses, liés à des éléments structurels (notamment la règle de dégagement d'office) ou à des événements conjoncturels, viennent affecter le rythme d'exécution des engagements. Ainsi, dans le cadre de la programmation 2007-2013, les besoins en crédits de paiement relatifs au engagements de ladite programmation ont eu tendance à être sous-estimés à partir de la troisième année du CFP. A contrario, pour la programmation 2014-2020, les besoins en crédits de paiement ont presque toujours été surestimés par la Commission européenne.

L'évolution erratique du PSR-UE depuis le démarrage de l'actuel CFP entretient une certaine incertitude sur les montants à attendre au cours des prochains exercices, alors que subsiste un niveau historique de charges à payer (notamment les restes à liquider) qui pourraient lourdement peser sur les budgets futurs.

2 Les risques pouvant peser sur le PSR-UE

Appréciée sur une longue période (graphique n° 13), l'exécution du PSR-UE en 2019 se situe à un niveau supérieur à la moyenne des années 2005 à 2019 (19,1 Md€). Le fort ressaut entre 2017 et 2018 doit s'analyser en tenant compte d'une exécution 2017 anormalement basse. La tendance à la hausse engagée depuis 2018 se poursuivrait en 2020 d'après la LFI (21,5 Md€)¹⁴, sans qu'il soit possible de savoir si ce montant, sensiblement inférieur aux 24,1 Md€ inscrits dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022, sera dépassé en exécution ou au contraire sous consommé comme en 2019.

Graphique n° 12 : Evolution du PSR-UE exécuté de 2005 à 2019 (en Md€)



Source : direction du budget

¹⁴ Par rapport au PLF, la LFI a été ajustée à la hausse de 143 M€ par un amendement gouvernemental adopté en cours de discussion budgétaire suite à la prise en compte des actualisations de bases qui n'ont pu être payées sur l'exercice 2019 du fait de la non adoption des deux derniers budgets rectificatifs.

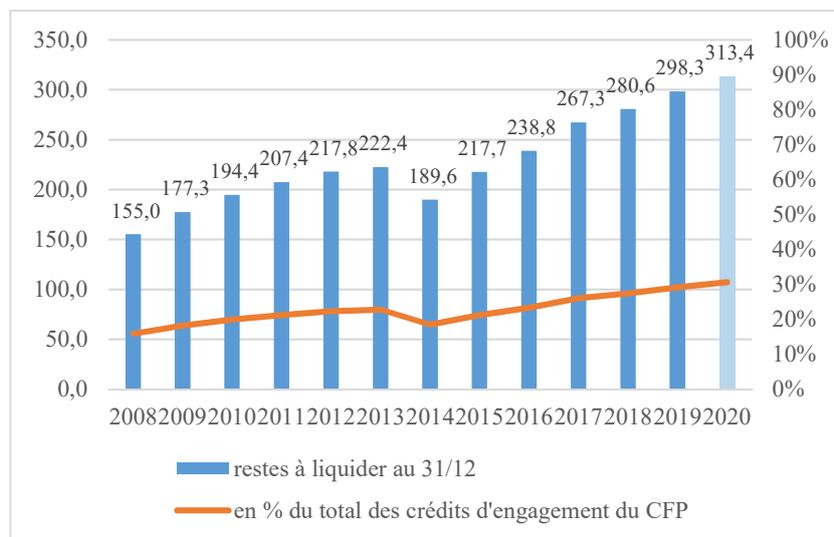
2.1 La question des restes à liquider (RAL)

Les RAL correspondent aux engagements pris par l'Union européenne matérialisés par des crédits d'engagements (CE) qui n'ont pas encore donné lieu à des paiements nécessitant la mise en place de crédits de paiement (CP). Il existe inévitablement un décalage temporel entre le moment où une opération requiert une autorisation budgétaire traduite par un CE et le moment où il est nécessaire de décaisser des fonds en mobilisant des CP¹⁵. À une date donnée, le stock de RAL mesure le besoin de CP pour les années à venir, indépendamment des nouveaux engagements qui pourraient être pris ultérieurement.

La nature du budget de l'UE explique cette situation susceptible d'entraîner, faute d'une maîtrise suffisante en gestion, un gonflement des besoins de CP reportés d'année en année, ce qui a un effet direct sur le PSR-UE. Ce dernier est en effet la traduction chaque année en LFI des besoins de CP inscrits dans le budget de l'UE ; or ces besoins ne sont connus que tardivement. La complexité des procédures d'engagement des crédits européens dans chacun des États membres rend délicat l'exercice de prévision du budget de l'UE et donc par ricochet du PSR-UE.

Les RAL connaissent au niveau européen une progression sensible soulignée chaque année par la Cour des comptes européenne (graphique n° 14). La Commission européenne estime pour sa part que cette évolution est normale, les besoins s'accroissant toujours en fin de programmation.

¹⁵ Pour les crédits non-dissociés, les paiements annuels sont égaux aux engagements annuels (CE = CP) et, par conséquent, le RAL est nul. Ces crédits concernent l'essentiel des aides directes de la politique agricole commune (rubrique 2) et la quasi-totalité des dépenses administratives (rubrique 5)

Graphique n° 13 : Le stock de RAL de 2008 à 2020 - en Md€

Source : direction du budget pour les montants de restes à liquider, d'après données de la Commission européenne ; pour CE, données Commission

L'ampleur prise par le niveau des RAL devient préoccupante. Fin 2019, leur montant est de 298 Md€, en progression de 57 % par rapport à 2014, et pourrait atteindre 313 Md€ fin 2020¹⁶ ; à cette date, les RAL représenteraient 31 % du total des crédits d'engagements du CFP 2014-2020, contre 23 % en 2013, dernière année du CFP 2007-2013. Cet écart de 7 points représente six mois de dépenses en moyenne, ce qui signifie que les retards de paiement accumulés depuis le début du CFP actuel vont continuer à s'accumuler et à peser sur l'exécution du prochain CFP 2021-2027. En dépit d'un niveau de paiements historiquement élevés depuis 2018, les projections de la Commission et de la Cour des comptes européenne ne laissent pas entrevoir d'amélioration de cette situation d'ici à 2023.

Les RAL constatés à fin 2019 correspondent majoritairement à des engagements du CFP actuel et la Commission estime que ceux correspondant à des engagements du précédent CFP devaient atteindre un niveau proche de zéro en 2019. La sous-rubrique 1b (politiques de cohésion) concentre près de 60 % du stock de RAL. Les rubriques 1a

¹⁶ Chiffres du budget de l'UE pour 2020. Les estimations de la Commission lors de l'adoption du CFP 2014-2020 en 2013 prévoyaient un niveau sensiblement inférieur à fin 2020 (260 Md€).

(compétitivité), 2 (programmes de développement rural, les aides directes étant liquidées dès leur engagement) et 4 (« l'Europe dans le monde ») affichent également des volumes importants de RAL.

S'agissant des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en France, le RAL s'élevait, en juin 2019, à 12,9 Md€, répartis comme suit : 4,1 Md€ (Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER), 5 Md€ (Fonds européen de développement régional - FEDER), 3,3 Md€ (Fonds social européen - FSE), 140 M€ (Initiative pour l'emploi des jeunes - IEJ), 359 M€ (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche - FEAMP). À cette date, le reste à liquider sur des engagements de l'UE vis-à-vis de la France représentait près de 47 % de l'enveloppe de crédit initialement allouée au titre de ces fonds, contre 53 % à l'échelle de l'Union. La France consomme ses crédits plus vite que la moyenne des États membres, et sa part dans les politiques concernées est globalement plus faible, mais, comme la plupart des États membres, elle affiche un taux d'absorption des fonds européens structurels et d'investissement¹⁷ en retrait par rapport au CFP précédent¹⁸.

Il est possible qu'un montant non négligeable d'engagements soient annulés in fine, comme cela se produit à la fin de chaque programmation financière¹⁹, mais l'expérience de la programmation 2007-2013 et des reports d'engagement considérables qu'il a fallu régler jusqu'à présent invite à ne pas surestimer ce facteur de modération du PSR-UE.

2.2 La détermination du solde de fin d'exercice

Pour le PLF 2019, la direction du budget a modifié son hypothèse de report 2018 du budget de l'UE, en la faisant passer à 1,5 Md€ au lieu d'1 Md€, ce qui a mécaniquement diminué le PSR-UE inscrit en LFI d'environ 78 M€. La direction du budget avait justifié ce changement d'hypothèse par l'historique des soldes de fin de programmation et par des informations reçues de la Commission indiquant que des recettes

¹⁷ La capacité d'absorption est la mesure dans laquelle un État membre et ses régions sont capables de dépenser de manière efficace et efficiente les moyens financiers qui leur sont alloués au titre des fonds structurels et de cohésion (cf. [Rapport de la commission du développement régional du Parlement européen du 25 juillet 2011 sur l'absorption des fonds structurels et de cohésion : enseignements tirés en vue de la future politique de cohésion de l'UE](#)).

¹⁸ Fin 2018, le taux d'absorption des FESI en France était de 31 %, contre 35 % sept ans plus tôt (fin 2011). Source : Cour des comptes européenne, [Rapport de gestion 2018](#), encadré 2.5.

¹⁹ Selon la DG BUDG à la Commission européenne, les dégagements cumulés sur le CFP 2007-2013 ont représenté 3 Md€.

exceptionnelles enregistrées à la fin de 2018 pourraient être comptabilisées dans le solde reporté sur 2019. Le solde de fin de gestion 2018 a atteint en réalité 1,8 Md€, ce qui a conduit à une minoration supplémentaire de la contribution française de 47 M€. L'hypothèse de report de 2019 sur 2020 est de 1,0 Md€, ce qui accroît théoriquement la contribution française de 78 M€ supplémentaires par rapport à la prévision en LFI 2019 bâtie sur une hypothèse de solde à 1,5 Md€. Cette nouvelle estimation est justifiée par l'historique des soldes de fin de programmation. Toutefois, l'expérience montre que l'exécution du CFP actuel ne ressemble guère à la précédente, et les projections de la Commission indiquent du reste un léger repli des paiements en 2019 par rapport à 2018, ce qui pourrait conduire au contraire à accroître le niveau du solde reporté²⁰.

2.3 L'impact des marges de flexibilité

Le règlement du CFP 2014-2020 prévoit plusieurs mécanismes de flexibilité, à la fois entre les rubriques du budget et entre les exercices budgétaires. Quatre mesures nouvelles de flexibilité ont été ajoutées aux instruments spéciaux (IS) qui existaient déjà antérieurement. Selon la France et les autres États contributeurs nets, ces mécanismes de flexibilité ne permettent pas de dépasser le montant global de crédits de paiement.

Les IS et la marge globale pour les paiements (MGP) jouent un grand rôle dans la flexibilité et leur mécanisme a encore été renforcé à la suite du réexamen à mi-parcours du CFP intervenu en 2017. La MGP maximale disponible pour la période 2018-2020 est de 36,5 Md€, soit 5,9 Md€ de plus qu'auparavant²¹. Selon la Cour des comptes européenne, ce montant pourrait contribuer à réduire tout arriéré de paiement ultérieur.

S'agissant de l'instrument de flexibilité, de la marge globale en engagement et de la marge pour imprévus, les montants mobilisés sont votés dans le cadre du budget annuel. Pour la marge globale en paiement, les marges dégagées en exécution permettent de rehausser automatiquement le plafond en crédit de paiement des années ultérieures.

²⁰ Cf. Cour des comptes européenne, sur la base du budget 2019 et du document COM (2018) 687 final– Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil– Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2019-2023).

²¹ Pour les années 2018 à 2020, les ajustements annuels sont plafonnés. Chaque ajustement à la hausse est entièrement compensé par une réduction correspondante du plafond des paiements des exercices suivants

Pour ce qui concerne enfin les trois derniers instruments spéciaux (la réserve pour aide d'urgence, le fonds de solidarité de l'UE et le fond européen d'ajustement à la mondialisation), la Commission publie en mai de l'année N une communication sur l'ajustement technique qui fait figurer les montants mobilisés l'année N-1 et une note détaillée de la Commission précise le niveau d'exécution de tous les instruments spéciaux²².

Sur la période 2014-2018, le fond européen d'ajustement à la mondialisation a été largement sous exécuté (24 % des crédits consommés), le fonds de solidarité de l'UE a été exécuté à hauteur de 60 % des crédits disponibles et la réserve pour aide d'urgence a été exécutée à hauteur de 98 %. L'instrument de flexibilité a été consommé à hauteur de 118 % des plafonds disponibles ce qui a été rendu possible par la révision du règlement du cadre financier pluriannuel de 2017 et la possibilité de reporter les crédits non consommés du fond européen d'ajustement à la mondialisation et du fonds de solidarité de l'UE sur l'instrument de flexibilité.

Les règles de mobilisation des instruments de flexibilité donnent la possibilité de reporter des crédits d'engagement et de paiement des premières années vers les dernières années du CFP, ce qui fait peser un risque sur la soutenabilité budgétaire de l'UE.

La marge globale en paiement et la marge globale en engagement, par construction, permettent également de rehausser les crédits disponibles en fin de cadre. En début de cadre, les instruments spéciaux ont été largement sous-consommés, les budgets ont été votés en dessous des plafonds et les crédits de paiement ont été sous-exécutés en raison du démarrage tardif de la politique de cohésion. Cela a provoqué une forte accumulation de crédits qui ont été reportés sur les dernières années du cadre.

À titre d'exemple, la marge globale en paiement a permis de rehausser de 13,3 Md€ le plafond des crédits de paiement de l'année 2019 (soit + 8,7 %) et de 16,1 Md€ les plafonds de l'exercice 2020 (soit + 10,3 %). Ces marges n'ont toutefois pas été utilisées. S'agissant des crédits d'engagement, les marges ont été presque entièrement utilisées (instrument de flexibilité et marge globale en engagement) en fin de cadre. Comme ce report des crédits d'engagement en fin de cadre n'a pas été accompagné d'une hausse des crédits de paiements, les instruments de flexibilité ont participé à l'augmentation du RAL

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0282>

2.4 La réserve de la Commission sur le calcul par la France de son RNB

La Commission a émis une réserve générale concernant l'estimation par la France de son Revenu national brut (RNB)²³. Elle l'a fait – à titre exceptionnel – parce que la France n'avait pas fourni d'informations suffisantes. La Commission a estimé que la seconde version de l'inventaire RNB remise par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) le 1^{er} mars 2019 ne respectait pas les indications de format, de contenu et de détails telles que données dans le guide d'établissement des inventaires RNB-SEC2010 ; par ailleurs, elle a estimé que l'inventaire RNB n'était pas en cohérence avec les tableaux de processus de la France (en annexe du RNB). La Commission ne s'estimait de ce fait pas en mesure d'achever son cycle de vérification dans les délais prévus ce qui augmentait le risque que les contributions de la France doivent ultérieurement faire l'objet de corrections et pourrait de même avoir des répercussions sur le calcul des contributions des autres États membres.

Le suivi des contrôles effectués par la Commission européenne sur les grands agrégats statistiques français n'entre pas dans les attributions de la direction du budget, mais dans celles de l'INSEE qui doit informer la direction du budget et la direction générale du trésor (DGT) de ces échanges et de leur impact sur les finances publiques.

Pour lever cette réserve générale, l'INSEE a informé la direction du budget que la France avait demandé un délai supplémentaire pour rendre un inventaire qui réponde aux normes demandées. La Commission a accepté qu'un nouvel inventaire soit rendu au plus tard le 31 mars 2020. La direction du budget indique que, selon l'INSEE, tout est mis en œuvre pour réécrire cet inventaire suivant le guide d'établissement des inventaires RNB-SEC2010. De nombreux chapitres auraient déjà été réécrits et permettraient de mieux répondre aux éléments demandés par Eurostat.

L'INSEE estime que les comptes de la France ne devraient pas être révisés de manière significative, toutes les recommandations européennes

²³ Rapport annuel relatif à la gestion 2018 (chapitre 4 – recettes), Cour des comptes européenne, point 4.18 et encadré 4.3 (« *La Commission a rapidement pris des mesures pour protéger les intérêts financiers de l'UE en formulant une réserve générale concernant les données RNB de la France (...). La Commission recourt à ce type de réserves, à titre exceptionnel, lorsqu'elle estime qu'il existe un risque significatif que la protection des intérêts financiers de l'UE ne soit pas assurée* »).

étant suivies par ses services. Seul un problème dans les échanges d'information entre l'INSEE et Eurostat serait à l'origine de cette réserve.

Toute révision des comptes d'un État concernés par une réserve entraîne des corrections notifiées dans le budget rectificatif solde²⁴, les corrections étant reversées aux autres États membres. Compte tenu du nombre d'exercices budgétaires concernés par la mise en réserve générale, une incertitude demeure sur le montant des corrections que la France pourrait être amenée à payer. Pour mémoire, en 2019, l'ensemble des corrections sur exercices antérieurs (sur les ressources RNB et TVA) concernant les différents États membres s'est traduit par un coût net exceptionnel au regard des années précédentes de 304 M€ pour la France.

Par ailleurs, la Commission a notifié en janvier 2020 une correction sur exercices antérieurs des bases RNB due à l'ajout d'une série de données sur le logement (avec une correction sur les loyers imputés) dont l'impact sur le PSR-UE est de 297 M€.

2.5 Le calcul des droits de douane et des ressources propres traditionnelles

La Cour des comptes européenne (CCE) continue de relever des anomalies dans la gestion par les États membres de la collecte des ressources propres traditionnelles (RPT) qui représentent encore 13 % des recettes budgétaires de l'UE, les pertes de recettes éventuelles découlant de ces anomalies entraînant un surcroît de contributions nationales via la ressource RNB.

Le dernier rapport de la CCE portant sur l'exécution budgétaire 2018²⁵ mentionne des faiblesses importantes pour certaines catégories de ressources propres qui, si elles n'ont aucune incidence sur la régularité des recettes de l'UE, montrent que le calcul et la perception de ces recettes pourraient être améliorés.

La CCE a examiné l'établissement des relevés de comptabilité A et B²⁶ en Italie, en France et en Espagne, et les procédures de perception des

²⁴ Premier budget rectificatif d'un exercice

²⁵ Cour des comptes européenne, Rapport sur la gestion 2018, chapitre 4. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2018/annualreports-2018_FR.pdf

²⁶ Chaque État membre transmet à la Commission un relevé mensuel des droits de douane qu'il a perçus (le relevé de comptabilité «A») ainsi qu'un relevé trimestriel des droits constatés restant à percevoir (comptabilité «B»). La fiabilité de ces relevés revêt une importance cruciale pour le calcul des RPT.

montants de RPT dus au budget de l'UE. Si elle n'a mis au jour aucune faiblesse importante en ce qui concerne l'établissement des relevés mensuels des droits de douane perçus en Italie et en France, elle a décelé des faiblesses au niveau des systèmes de contrôle de l'établissement de ces relevés en Espagne.

Dans les trois États membres, la CCE a par ailleurs relevé des faiblesses concernant la gestion des droits constatés restant à percevoir, principalement en ce qui concerne le recouvrement forcé des dettes douanières ainsi que dans l'enregistrement et l'annulation des dettes dans le système comptable. Elle avait constaté des faiblesses similaires dans d'autres États membres par le passé. La CCE a déjà formulé des recommandations à propos de la comptabilité B, mais elles n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. La Cour a également relevé des faiblesses dans les vérifications, par la Commission, des relevés de RPT des États membres.

En France, la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), à la suite à des critiques formulées par la Cour des comptes européenne, a procédé à une refonte de son circuit d'information entre septembre 2018 et mars 2019.

Au 31 décembre 2018, sur les 402 points ouverts par la Commission concernant les RPT²⁷, 27 l'étaient avec la France, moins qu'avec les Pays-Bas (58), le Royaume-Uni (42) et la Belgique (38), traditionnels points d'entrée des importations extra-européennes, mais presque autant qu'avec l'Espagne (30) et plus qu'avec la Grèce (25), l'Italie (17) ou l'Allemagne (13).

En ce qui concerne les prévisions de droits de douanes, le changement de méthode intervenu à compter du comité consultatif des ressources propres (CCRP) de mai 2018 était destiné à diminuer l'écart entre les montants d'encaissements prévus et les montants effectivement collectés. Fondée non plus sur les hypothèses macroéconomiques de la DG ECFIN, mais sur la prolongation de la tendance de collecte constatée sur les premiers mois de l'année, la nouvelle méthode a permis de mieux

²⁷ Lorsque la Commission décèle des cas de possible non-respect des règlements relatifs aux ressources propres dans les données communiquées par les États membres, elle laisse ces données dans un état non définitif jusqu'à ce qu'elle ait pu s'assurer de leur conformité. Pour les cas concernant le RNB ou la TVA, l'on parle de « réserve »; pour ceux concernant les RPT, de « point ouvert ». La Commission détermine l'impact de ces réserves et de ces points ouverts sur le budget de l'Union, une fois que les États membres lui ont fourni les informations nécessaires. Cf. Cour des comptes européenne, Rapport sur la gestion 2018, point 4.1.4.

s'approcher des encaissements réalisés. Sur l'année 2018, il a été constaté par les douanes françaises que la répartition trimestrielle de droits perçus était la suivante :

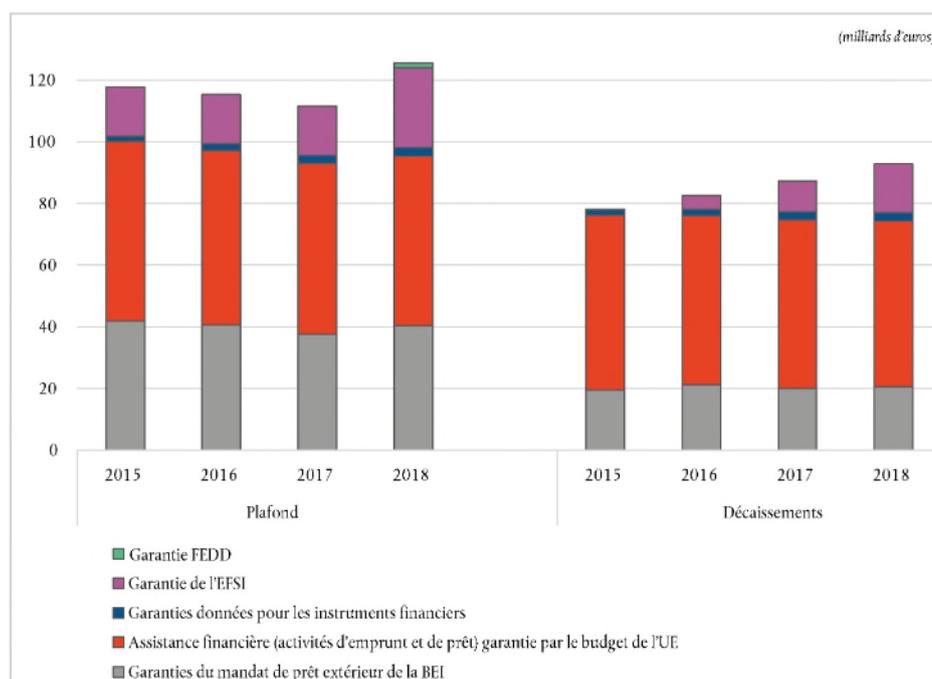
- premier quadrimestre : 32,69 %,
- deuxième quadrimestre : 33,95 %,
- troisième quadrimestre : 33,36 %

Sur la base de cette répartition, à confirmer pour les prochaines années, la méthode retenue apparaît satisfaisante pour l'administration et a donc été reconduite pour l'année 2019.

2.6 La montée en puissance des instruments financiers de garantie

Comme le souligne la Cour des comptes européenne (CCE), les garanties ont augmenté ces dernières années, essentiellement en raison de l'ajout de celles du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et du Fonds européen pour le développement durable (FEDD). Ces garanties visent à mobiliser des fonds extérieurs afin d'augmenter l'impact potentiel du budget de l'UE. Les autres garanties provisionnées par le budget de l'Union comportent les garanties du mandat de prêt extérieur données à la BEI ainsi que les garanties octroyées par l'UE pour soutenir des activités de prêt et d'emprunt, qui sont essentiellement des prêts accordés à des États membres et qui existent depuis de nombreuses années à un niveau relativement constant. Toutefois, cette augmentation des garanties expose le budget de l'UE à des risques, qui, estime la CCE, doivent faire l'objet d'un suivi permanent pour ne pas devenir excessifs²⁸.

²⁸ Cf. Cour des comptes européenne, Rapport sur la gestion 2018, point 2.25.

**Graphique n° 14 : Exposition maximale possible et exposition réelle
du budget de l'UE dues à des garanties – en Md€**

Source : Cour des comptes européenne – Rapport sur la gestion 2018 (encadré 2.7)

En 2018, la prolongation du FEIS et l'introduction de la garantie FEDD ont entraîné une hausse des plafonds, qui ont atteint 125,5 Md€ à la fin de l'année. L'exposition réelle à la fin de 2018 s'élevait à 92,8 Md€²⁹. Pour le FEIS, la Commission fournit en mai de l'année N un rapport sur le fonds pour l'année N-1. Il n'y a eu aucun appel de garantie entre 2015 et 2017. Un premier appel a eu lieu en 2018 en raison d'un défaut sur une opération du volet infrastructure et innovation pour un montant total de 97,1 M€. La BEI étant parvenue dans un premier temps à recouvrer 18,6 M€, le montant réellement payé par la Commission s'est élevé à 78,5 M€. Pour le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), la Commission a fourni le 24 juin 2019 un rapport pour l'année 2018

²⁹ Il s'agit des montants versés par le budget de l'UE sur les fonds pour ajuster les provisions aux engagements pris.

disponible sur internet³⁰. Elle y indique qu'en 2018 le fonds de garantie n'a subi aucune perte.

2.7 Les effets du Brexit

Les modalités financières du Brexit en cas d'accord n'ont pas évolué depuis le projet d'accord validé avec le gouvernement britannique en novembre 2018. Afin de parer l'éventualité d'une sortie sans accord du Royaume-Uni, la Commission a proposé en 2019 deux règlements de contingence budgétaire qui ont été adoptés par l'autorité budgétaire : l'un pour les mois de novembre et décembre 2019; le second pour l'année 2020³¹. Ces règlements prévoyaient, en cas d'absence d'accord de retrait, la participation du Royaume-Uni dans des conditions semblables à celle d'un État membre au budget européen, pour éviter une rupture nette des financements européens pour les bénéficiaires britanniques et permettre la continuité du financement du budget par la contribution britannique³². Cette possibilité était subordonnée à la condition que le Royaume-Uni prenne l'engagement écrit de contribuer au financement du budget pour 2020 égale à celle qu'ils auraient eu à payer si le Royaume-Uni était resté membre de l'UE, et à son acceptation de contrôles et d'audits portant sur toute la période de mise en œuvre des programmes ou des actions.

Toutefois, ces règlements ne devraient pas être mis en œuvre, l'accord de sortie validé en janvier 2020 par les Parlements européen et britannique prévoyant que le Royaume-Uni paiera sa contribution au budget européen 2020 jusqu'à la fin de l'année ; après 2020, il continuera à payer à l'Union européenne sa part des engagements financiers européens de la période 2014-2020 qui resteraient à régler après cette date (sa part des RAL). Les informations contenues dans le présent rapport sont naturellement valables au moment où elles ont été communiquées et ne

³⁰ https://ec.europa.eu/europeaid/eu-external-investment-plan-operational-report-2018_en

³¹ Pour 2019: règlement (UE, Euratom) 2019/1197 du Conseil du 9 juillet 2019 relatif à des mesures portant sur l'exécution et le financement du budget général de l'Union en 2019 eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union. Pour 2020, règlement (UE, Euratom) 2019/2234 du Conseil du 19 décembre 2019 relatif à des mesures portant sur l'exécution et le financement du budget général de l'Union en 2020 eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union (règlement adopté à l'unanimité des États membres moins le Royaume-Uni qui s'est abstenu).

³²Pour mémoire, le besoin de financement au niveau de l'UE en l'absence de contribution britannique était évalué à 12 Md€ par la Commission.

peuvent prendre en compte toute évolution ultérieure de ce dossier à rebondissements depuis 2016.

À partir de 2021, la contribution de la France sera calculée sur un budget à 27 États membres. Le départ du Royaume-Uni implique pour la France d'assumer sa part dans le financement de la contribution nette du Royaume-Uni pour les engagements au-delà de 2020 et pour les paiements correspondant à ces engagements. Cela implique un ressaut de contribution équivalant à la clef RNB moyenne de la France sur 2021-2027 qui passe à 17,18 %, soit 1,7 Md€ en moyenne annuelle pour les engagements 2021-2027. Le ressaut devrait toutefois être moindre pour les paiements, car le CFP 2021-2027 sera consacré au moins les premières années à payer les RAL de la période 2014-2020 pour lesquels le Royaume-Uni doit assumer sa part de financement.

S'agissant des impacts économiques et financiers du Brexit pour la France, les évaluations officielles sont limitées³³. La NEB 2018 avait indiqué sur ce sujet l'existence d'un rapport fait en décembre 2018 par l'institution supérieure de contrôle néerlandaise (*Algemene Rekenkamer*) sur les impacts pour les Pays-Bas et sur le degré de préparation des administrations néerlandaises notamment douanières, mais il n'a pas été actualisé.

2.8 L'état des discussions sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027

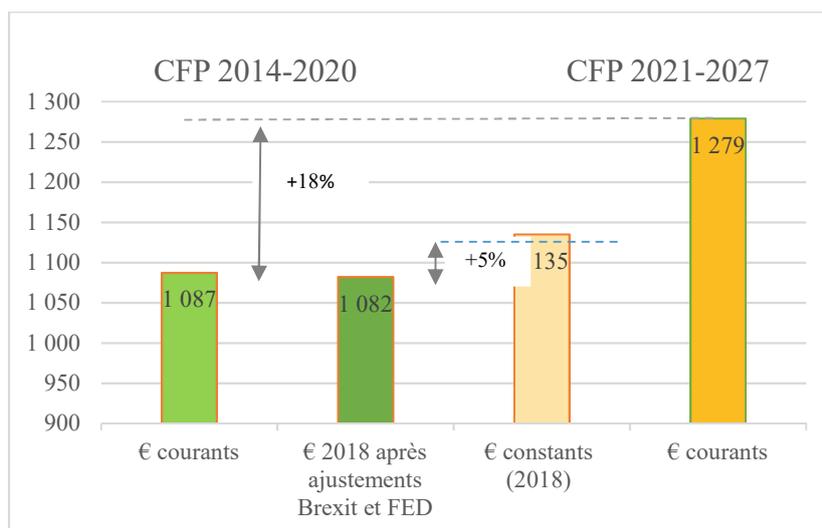
2.8.1 Rappel des propositions de la Commission pour le futur cadre financier pluriannuel 2021-2027

Le 2 mai 2018, la Commission a présenté une communication relative à un « *budget pour l'avenir de l'Union* », accompagnée d'une proposition de règlement relatif au CFP 2021-2027 et d'un projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération budgétaire et la bonne gestion financière.

³³ Le site brexit.gouv.fr ne contient pas d'évaluation plus large de l'impact sur l'économie française. Certaines institutions ont toutefois mené des enquêtes intéressantes sur l'impact économique du Brexit, telle la CCI Hauts-de-France (« *Les Hauts-de-France et le Royaume-Uni : regard économique à l'heure du Brexit* », 2019).

La Commission propose un montant global de 1 279 Md€ de CE en euros courants, soit une augmentation de + 18 % par rapport au CFP 2014-2020 à périmètre comparable (1 087 Md€), dans un contexte où, par ailleurs, l'Union doit faire face au départ de l'un des plus gros contributeurs nets, le Royaume-Uni. En euros constants (prix 2018), l'augmentation ne serait plus que de 5% (1 135 Md€ contre 1 082 Md€ pour le CFP 2014-2020) selon la Cour des comptes européenne (CCE)³⁴. Cette proposition aboutit à un plafond de dépenses en € courants³⁵ de 1,11 % de la somme des RNB des 27 États membres en CE et de 1,08 % en CP avant marge de sécurité (en moyenne de 0,21 % ce qui ferait un total de 1,29 %).

Graphique n° 15 : Le CFP 2021-2027 selon la proposition de la Commission comparé au CFP 2014-2020 (en Md€)



Source : CCE, d'après la proposition de la Commission européenne du 2 mai 2018 – N.B. les retraitements liés au Brexit et au FED sur le montant € 2018 du plafond de dépenses du CFP 2014-2020 pour avoir une base de comparaison homogène avec le CFP 2021-2027

³⁴ Document de travail « *The Commission's proposal for the 2021-2027 multiannual financial framework* », juillet 2018

³⁵ Sans les instruments dits « hors plafond » (réserve pour aides d'urgence, fonds européen d'ajustement à la mondialisation, fonds de solidarité de l'UE, instrument de flexibilité, mécanisme européen de stabilisation des investissements, facilité européenne pour la paix. Avec les instruments hors plafond, la proposition de la Commission fait porter le plafond CFP à 1,14 % du RNB des 27 États membres.

Selon la proposition de la Commission, la décomposition du budget par rubriques de dépenses serait sensiblement modifiée. Une rubrique « 4. Gestion des migrations et des frontières » serait créée, absorbant 2,7% des dépenses, tandis que la rubrique « 5. Sécurité et défense », reprenant pour partie des compétences de la rubrique « 3. Sécurité et citoyenneté » actuelle, verrait sa part portée à 2,2% et la rubrique « 6. Le voisinage et le monde » à 9,6%³⁶. Les dépenses des rubriques 1a et 1b seraient également légèrement accrues, cette dernière devenant le premier poste de dépenses de l'UE. En conséquence, les dépenses de la PAC, regroupées dans une rubrique « 3. Ressources naturelles et environnement », régresseraient de manière sensible, passant de 38,8% à 29,6% du budget, et ne constitueraient plus le premier poste budgétaire, pour la première fois dans l'histoire de la Communauté puis de l'Union européenne.

En matière de recettes, la Commission, s'appuyant sur les recommandations du groupe de travail de haut niveau sur le financement futur de l'UE présidé par le Président Mario Monti³⁷, propose de diminuer progressivement les mécanismes de correction, de maintenir la ressource TVA en la simplifiant, de réduire de 20 à 10% la part de droits de douane conservée par les Etats membres pour frais de collecte, et de maintenir inchangée la ressource RNB en tant que ressource d'équilibre. Elle préconise la création de trois nouvelles ressources : une ressource propre fondée sur le système d'échange de quotas d'émission de dioxyde de carbone de l'UE ; une ressource propre calculée sur une future assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés à compter de 2023 ; une ressource propre fondée sur les déchets d'emballage plastique non recyclés.

Au total, la Commission propose de relever le plafond des ressources propres (y compris marge de sécurité), actuellement fixé à 1,20 % de la somme des RNB de tous les États membres, à 1,29 % en € courants pour les paiements³⁸ et à 1,35 % en € courants pour les engagements³⁹.

³⁶ Contre 6,1% pour la rubrique « 4. L'Europe et le monde » dans le CFP actuel

³⁷ « *Financement futur de l'UE* » : rapport final et recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres présidé par me Professeur Mario Monti, ancien président du conseil italien

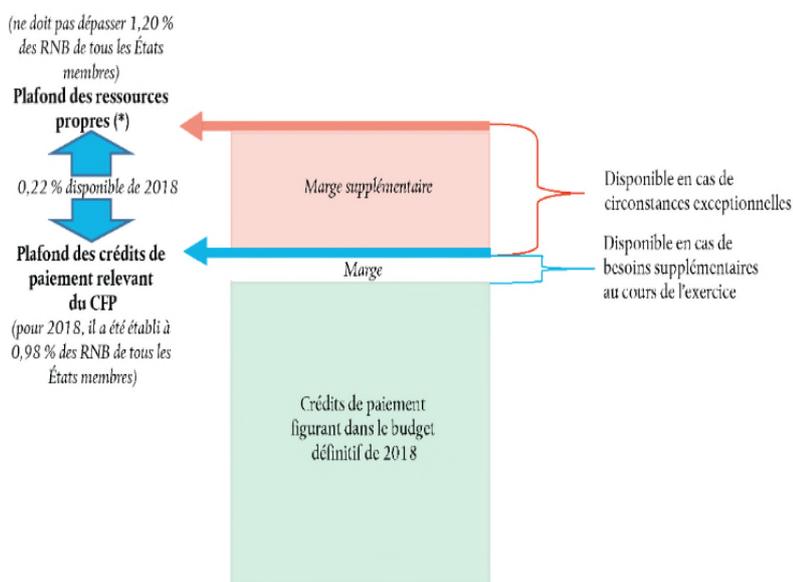
³⁸ 1,08 % + 0,21 % de marge de sécurité.

³⁹ 1,14 % + 0,21 % de marge de sécurité.

Plafond du cadre financier pluriannuel et plafond des ressources propres

Il existe un plafond des ressources propres, supérieur au plafond du CFP, qui doit servir de marge de sécurité en cas de circonstances exceptionnelles, telles que des récessions économiques graves (voir schéma n° 1). La somme de toutes les ressources propres perçues en provenance des États membres au cours d'un exercice donné ne doit pas dépasser 1,20 % de la somme des RNB de tous les États membres. Le montant disponible entre le plafond du CFP et celui des ressources propres pour couvrir les crédits de paiement chaque année varie et est recalculé tous les ans dans le cadre de l'ajustement technique du CFP, quels que soient les montants des autres recettes. Pour 2018, il était de 33,9 Md€, soit 0,22 % de la somme des RNB de tous les États membres.

Schéma n° 1 : Plafond du CFP et plafond des ressources propres



(*) Sans préjudice de toutes les autres recettes potentiellement perçues.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ajustement technique de 2018.

Les discussions entre la Commission, le Conseil et le Parlement portent sur le plafond CFP, mais la décision ressources propres in fine fixera le plafond des ressources propres en intégrant la marge exceptionnelle de sécurité.

2.8.2 La proposition du Parlement

Dans sa résolution du 14 novembre 2018, le Parlement européen a considéré que, pour permettre à l'Union européenne de relever de nouveaux défis, le CFP devrait s'établir à 1 324 Md€₂₀₁₈ (1,3 % du RNB de l'UE-27), hors instruments spéciaux et facilité européenne de paix, soit un niveau significativement plus élevé que la proposition de la Commission (1 135 Md€₂₀₁₈ soit 1,11 %).

2.8.3 La proposition de la présidence finlandaise

Le 2 décembre 2019, la présidence finlandaise du Conseil a présenté un cadre de négociation comprenant, pour la première fois, des chiffres provisoires pour la suite des discussions du Conseil sur le CFP 2021-2027. Selon cette proposition, le prochain CFP s'élèverait à 1 087 Md€₂₀₁₈ (1,07 % du RNB) en CE pour sept ans, niveau jugé insuffisant par l'équipe de négociation du Parlement.

La proposition finlandaise représente un pas vers la position des États membres bénéficiant actuellement d'un rabais (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas et Suède) qui continuent à préconiser un plafond de 1 %. En € 2018, le CFP 2021-2027 se situerait à un niveau proche de celui du CFP 2014-2020 (1 080 Md€, avec il est vrai le Royaume-Uni).

Le Président du Conseil européen a convoqué un Conseil européen extraordinaire le 20 février 2020 en vue de trouver un accord malgré des positions des États membres encore éloignées. Les échanges se sont déroulés les 20 et 21 février sur la base de la « boîte de négociation » de la présidence du Conseil finlandaise en décembre 2019, révisée par le président à la suite des entretiens bilatéraux menés avec les chefs d'État et de gouvernement. Les principaux enjeux concernent les montants des programmes et des grandes politiques de l'Union (PAC, politique de cohésion, politiques dites « nouvelles »), les conditionnalités liées au budget (conditionnalité macroéconomique, conditionnalité liée à l'État de droit, convergence sociale et fiscale, conditionnalité liée à la migration), l'ambition climatique dans le budget, les modalités de mise en œuvre du budget, les nouvelles ressources propres et le maintien ou la suppression des rabais. Aucun accord n'a pu être trouvé à ce stade.

Une fois l'accord obtenu au Conseil européen, les échanges s'intensifieront avec le Parlement pour, d'une part, le consulter sur le volet

ressources⁴⁰, d'autre part obtenir son approbation sur le volet dépenses⁴¹, puis finaliser le processus de codécision pour la majorité des règlements sectoriels. Le Parlement entend lier politiquement ces différentes négociations pour peser sur leurs résultats.

2.8.4 La position de la France

En tant que deuxième contributeur au budget européen (après le départ du Royaume-Uni), la France a indiqué qu'elle serait prête à accepter un budget à 27 en expansion uniquement sous plusieurs conditions : une modernisation des politiques dans une optique d'efficacité et de convergence, l'introduction de nouvelles ressources propres, en particulier liées à l'environnement, la mise en œuvre de conditionnalités sociales, fiscales, migratoires et liées à l'État de droit dans l'accès aux fonds de solidarité de l'Union et la suppression immédiate de l'ensemble des rabais dès 2021. La proposition de la Commission ne répond que partiellement aux conditions posées.

Si la prise en compte par la Commission européenne de nouvelles priorités répond à certaines de ses attentes, la France soutient la préservation du budget de la politique agricole commune (PAC) en valeur, à son niveau actuel UE-27. Selon elle, le renforcement des paiements directs est en particulier indispensable pour faire face aux enjeux propres au secteur agricole en Europe. La France est favorable à ce que des flexibilités raisonnables soient introduites dans le budget, mais les mécanismes proposés par la Commission doivent être simplifiés et rationalisés. De plus, les instruments spéciaux doivent être comptabilisés sous les plafonds du cadre financier, en crédits d'engagement comme en crédits de paiement. La France soutient également la création d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (BICC) pour la zone euro, dont la taille doit être définie dans le contexte des négociations du CFP.

2.8.5 Les impacts possibles pour le PSR-UE

Selon de premières estimations et sous certaines hypothèses, si la proposition de la Commission devait être adoptée sans modification, la contribution française augmenterait de l'ordre de 6 Md€ par an en moyenne

⁴⁰art. 311 du TFUE.

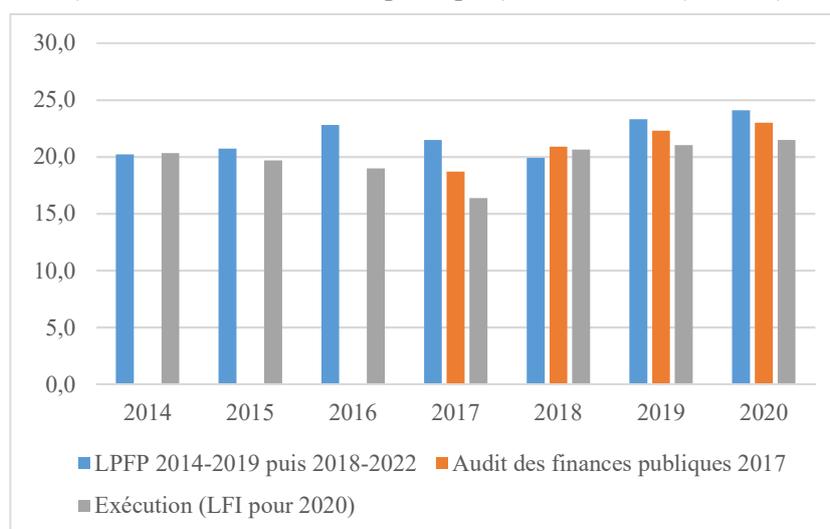
⁴¹art. 312 du TFUE.

sur la durée du cadre⁴². Par ailleurs, l'incertitude qui entoure la suppression des « rabais » est un élément supplémentaire à prendre en compte.

2.9 La question de la validité de la prévision de PSR-UE pour 2019 et 2020

Les éléments qui viennent d'être décrits font peser une incertitude sur la prévision de PSR-UE. L'examen rétrospectif des exercices 2014 à 2019 (graphique n° 17) fait apparaître une exécution du PSR-UE inférieure à la prévision en loi de programmation des finances publiques (LPFP) de 11,3 Md€ en cumul entre 2014 et 2019 (l'audit des finances publiques de mi-2017 étant lui plus proche de la réalité).

Graphique n° 16 : Le PSR-UE de 2014 à 2020 : de la prévision (LPFP, audit des finances publiques) à l'exécution (en Md€)



Source : Cour des comptes, direction du budget et LFI 2020

⁴² Dont sa part dans le financement de la contribution nette britannique à hauteur d'1,7 Md€. Cf. Annexe au PLF 2020 « Relations financières avec l'Union européenne ».

2.10 La qualité de la gestion du PSR-UE

La gestion 2018 du PSR-UE n'appelle pas d'observation du point de vue de la régularité.

3 Les recommandations de la Cour

La Cour n'a formulé aucune recommandation au titre de 2018 et ne formule aucune recommandation au titre de la gestion 2019.