

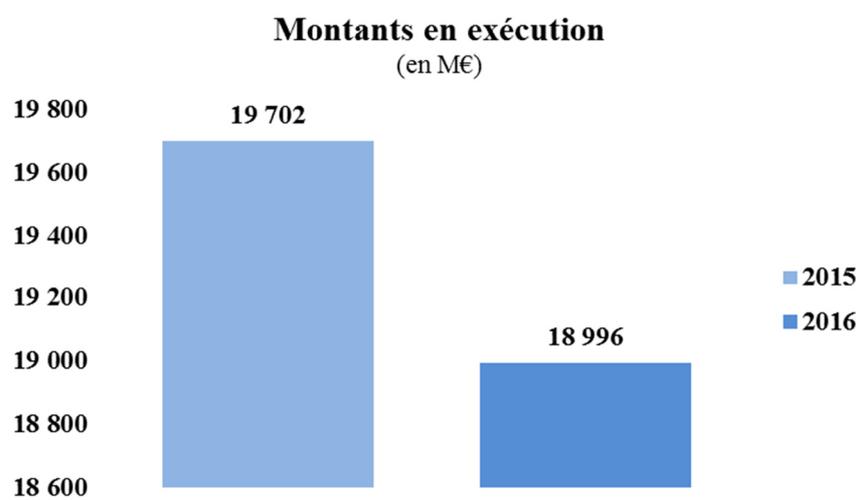
# Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

---

Note d'analyse  
de l'exécution budgétaire

2016

## Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne



## Synthèse

### Les principales données du PSR-UE en 2016

---

La gestion 2016 est marquée par une moindre exécution de 1 173 M€ du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale pour 2016. Estimé à 20 169 M€ en LFI pour 2016, le PSR-UE n'a représenté que 18 996 M€ du fait d'une sous-exécution importante des dépenses du budget de l'Union.

Le montant de PSR-UE programmé en LFI est par ailleurs sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de programmation 2014-2020, qui estimait le PSR-UE pour 2016 à 22,8 Md€.

En termes de soutenabilité budgétaire, plusieurs facteurs conduisent à anticiper une augmentation à moyen terme du prélèvement sur recettes. En dépit d'un certain retard dans le décaissement des fonds de cohésion pour la période 2014-2020, les dépenses de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union sont orientées à la hausse.

La perspective d'un *Brexit* à partir du printemps 2019 fait peser une incertitude sur les conditions avec lesquelles le CFP 2014-2020 continuera d'être mis en œuvre. L'incertitude est encore plus grande pour la période post 2020 qui devra être encadrée par un nouveau cadre financier pluriannuel sans le Royaume-Uni. Celui-ci est un des principaux contributeurs nets au budget communautaire.

N'étant pas un programme, le PSR-UE échappe à la logique de performance portée par la LOLF. Cependant, au niveau communautaire, un système de pilotage de la dépense fondé sur l'évaluation des résultats des politiques communautaires est en cours de développement.

### Les principales observations

---

La gestion du PSR-UE effectuée au niveau national ne présente pas d'irrégularité. Elle est largement influencée par les évolutions du budget européen.

Les réflexions de la Commission engagées en 2015 pour favoriser l'évaluation des résultats au sein du budget européen ont continué de se développer en 2016. La budgétisation par la performance ne devrait

cependant se mettre en place que dans le cadre financier pluriannuel post 2020.

Les dépenses européennes étant orientées à la hausse dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union, le PSR-UE pourrait augmenter d'ici 2020, en particulier sur la période 2018-2020 sous l'effet d'une montée en puissance des crédits de paiement qui tardent pour l'instant à être décaissés, du fait d'une montée en charge plus lente que prévu de la politique de cohésion. Une forte incertitude entoure les conditions d'exécution des budgets de l'Union du fait des négociations à venir sur le *Brexit*.

A plus long terme, dans la perspective du cadre financier pluriannuel post 2020, il n'est pas possible d'évaluer ce que seront les recettes et les dépenses de l'Union.

## **Les recommandations de la Cour**

### **Le suivi de la recommandation formulée au titre de la gestion 2015**

---

*Recommandation unique* : Formaliser le processus d'évaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, en explicitant les règles de calcul associées et les hypothèses macro-économiques et macro-budgétaires retenues.

A la suite de la recommandation de la Cour de 2015, la direction du budget a amélioré la transparence de ses procédures en les formalisant et en les explicitant.

La recommandation est donc pleinement mise en œuvre.

### **Recommandation formulée au titre de la gestion 2016**

---

*Recommandation unique* : Préciser les hypothèses du Gouvernement relatives à l'évolution du PSR-UE dans le cadre du programme de stabilité pour la période 2017-2020.

## Sommaire

<b>1 UN PSR-UE EN RETRAIT QUI MASQUE LA DYNAMIQUE HAUSSIÈRE DES DEPENSES EUROPEENNES .....</b>	<b>8</b>
1.1 Une exécution du PSR-UE 2016 inférieure à la programmation initiale .....	8
1.1.1 Une prévision budgétaire complexe mais qui a gagné en formalisation.....	8
1.1.2 Une sous-exécution d'un milliard d'euros par rapport aux estimations de la LFI pour 2016 .....	10
1.1.3 Un prélèvement 2016 en baisse par rapport à 2015 .....	10
1.1.4 Un montant de PSR-UE en loi de finances initiale sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019	10
1.2 Une gestion infra-annuelle du PSR-UE 2016 marquée par la sous-exécution des dépenses communautaires .....	13
1.3 Une soutenabilité du PSR-UE d'ici 2020 soumise à de nombreuses incertitudes .....	16
1.3.1 Le retard d'exécution des dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020.....	17
1.3.2 Les facteurs d'incertitude entourant le PSR-UE d'ici la fin de l'actuel Agenda financier européen.....	20
<b>2 LA QUALITE DE LA GESTION DU PSR-UE.....</b>	<b>23</b>
2.1 Un PSR-UE conforme aux principes et règles de la LOLF..	23
2.2 Une démarche de performance budgétaire en gestation au sein de l'Union européenne .....	23
<b>3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>25</b>
3.1 Le suivi de la recommandation formulée au titre de 2015 ...	25
3.2 La recommandation formulée au titre de la gestion 2016 ....	25

## Introduction

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) est composé d'une contribution de la France assise sur son revenu national brut (contribution RNB) et d'un prélèvement sur la TVA<sup>1</sup>. Il ne s'agit pas d'une dépense mais d'un prélèvement sur les recettes nettes du budget général ainsi que l'autorise la LOLF<sup>2</sup>. Le PSR-UE est actuellement inclus dans le champ des normes de dépenses<sup>3</sup>.

La gestion du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne repose sur la direction du budget qui assure la prévision du montant du PSR à inscrire en loi de finances et prescrit la mise à disposition des ressources TVA et RNB à l'Union européenne, en réponse aux appels de fonds de la Commission européenne afin d'alimenter ses crédits de paiement.

Sur les cinq dernières années (2011 à 2016), les montants en jeu sont en moyenne de 19,8 Md€ par an. Le PSR-UE est soumis à de nombreux aléas exogènes (cf. nombreux budgets rectificatifs européens). De plus, la contribution RNB des Etats-membres est une variable d'ajustement au montant que l'Union tire de ses ressources propres traditionnelles (droits de douanes perçus à ses frontières) et de la TVA<sup>4</sup>. Les prévisions de ressources peuvent faire l'objet de révisions importantes en cours d'année. Les bases même du calcul de la contribution RNB sont par ailleurs réévaluées chaque année, introduisant une instabilité supplémentaire.

En 2016, le PSR-UE s'établit à 18 996 M€, soit une moindre exécution de 1 173 M€ par rapport à la prévision de 20 169 M€ portée par la loi de finances pour 2016. Cet écart important est consécutif à un rythme plus lent que prévu des décaissements effectués au titre de la politique de cohésion de l'Union. Les dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-

---

<sup>1</sup> Le budget de l'UE est également financé par des « ressources propres traditionnelles (RPT), constituées de droits de douane et assimilés (recouvrés par la DGDDI) et de cotisations sur le sucre (recouvrés par FranceAgriMer). Les montants ainsi recouvrés pour le compte de l'UE sont directement versés au budget européen, après un prélèvement correspondant aux frais de perception.

<sup>2</sup> Article 6 de la loi organique relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Sur l'impact du PSR-UE sur la norme de dépenses « 0 valeur », voir le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'Etat.

<sup>4</sup> En 2015, la France est le troisième contributeur au budget de l'Union qu'elle finance à hauteur de 15,0 %. Elle apporte 2 849 M€ au titre de la ressource TVA et 14 669 M€ au titre de la contribution RNB.

2020 restent cependant orientées à la hausse, laissant ainsi présager une hausse du PSR-UE d'ici 2020. Du fait des négociations au titre du *Brexit* et du prochain agenda financier européen, une forte incertitude entoure cependant la gestion des prochains budgets communautaires.

Dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel, la réflexion autour d'une élaboration du budget européen par les résultats ou la performance se développe.

# 1 UN PSR-UE EN RETRAIT QUI MASQUE LA DYNAMIQUE HAUSSIERE DES DEPENSES EUROPEENNES

## 1.1 Une exécution du PSR-UE 2016 inférieure à la programmation initiale

Tableau n° 1 : Evolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 2011 à 2016 au regard des lois de finances

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>LF initiale</b>	18 235	18 878	20 435	20 224	20 742	20 169
<b>LFR<sup>5</sup></b>	nc	nc	nc	nc	19 705	18 988
<b>Exécution</b>	18 231	19 052	22 480	20 347	19 702	18 996
<b>Ecart LFI/Exécution en M€</b>	4	174	2 045	123	-1 040	-1 173
<b>Ecart LFI/Exécution en %</b>	-0,2 %	+0,9 %	+10,0 %	+0,6 %	-5,0 %	-5,8%

Sources : Cour des comptes et direction du budget

### 1.1.1 Une prévision budgétaire complexe mais qui a gagné en formalisation

La programmation du PSR-UE repose sur les travaux de la septième sous-direction du budget, bureau des finances européennes, qui s'appuie pour ce faire sur un calculateur développé en interne. Cet outil repose sur une analyse des grands facteurs susceptibles d'affecter l'équilibre des recettes et des dépenses du budget de l'Union dont la variation se transmet

<sup>5</sup> De manière constante depuis 2011, les lois de finances rectificatives mentionnent dans leur article 7 le montant révisé de l'ensemble formé par les PSR Collectivités territoriales (PSR-CT) et le PSR-UE. Ce n'est que depuis deux ans que le montant du PSR-UE est estimé en loi de finances rectificative, à un niveau très proche de l'exécution finale.

en cascade sur le montant de la contribution financière de la France aux finances communautaires.

Le budget de l'Union européenne étant par principe équilibré, toute évolution de ses prévisions de dépenses ou de recettes implique un ajustement global. Les nombreux budgets rectificatifs communautaires permettent non seulement de réviser le champ des dépenses communautaires mais également les variations de recettes en cours d'exercice. Ces dernières sont nombreuses du fait de la complexité du système des ressources européennes.

La réévaluation à la hausse ou à la baisse des différentes composantes de la contribution des Etats-membres au financement des politiques communautaires est fonction de l'évolution de la conjoncture économique, qui joue sur les recettes de TVA, et de l'activité commerciale aux frontières de l'Union, qui joue sur le produit des ressources propres traditionnelles. Ces évolutions se répercutent sur la contribution d'équilibre apportée par la ressources « RNB ». Les modalités de calcul de cette ressource « RNB » impliquent par ailleurs des ajustements fondés sur l'actualisation de données macro-économiques nationales. Enfin, les différents dispositifs de rabais dont bénéficient certains Etats-membres génèrent leur propre système d'ajustement inter-annuel (ex. le rabais accordés depuis 1984 au Royaume-Uni). La prise en compte de ces facteurs a des conséquences sur les exercices qui suivent l'année de référence, ce qui crée une instabilité inter-annuelle supplémentaire.

Comme suite à la recommandation de la Cour, formulée dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2015, d'améliorer la transparence du processus de budgétisation du PSR-UE, la direction du budget a enrichi le « Jaune » budgétaire relatif aux relations financières entre la France et l'Union européenne d'un encadré<sup>6</sup> présentant sa méthodologie.

En outre, la direction du budget, en particulier le bureau en charge des questions budgétaires européennes, a assuré la Cour que quatre collaborateurs intervenaient désormais dans l'exercice de prévision budgétaire et partageaient l'expertise des outils de calcul.

---

<sup>6</sup> Cf. pp. 23-24 du *Jaune* budgétaire relatif aux relations financières entre la France et l'Union européenne joint au PLF pour 2017.

### **1.1.2 Une sous-exécution d'un milliard d'euros par rapport aux estimations de la LFI pour 2016**

L'article 56 de la loi de finances initiale pour 2016 estimait le PSR-UE à 20 169 M€.

L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2016 estime à 1 181 M€ le montant de la moindre dépense du PSR-UE en 2016. Les dernières données disponibles fournies par la direction du budget ne modifient guère ce montant: fin janvier 2017, la moindre dépense réalisée sur le PSR-UE est estimée à 1 173 M€. Le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union est finalement de 18 996 M€ en 2016, soit 5,8 % de moins que la prévision en loi de finances initiale.

L'année 2016 marque la plus forte sous-exécution du PSR-UE par rapport aux prévisions portées en loi de finances depuis 2011 (cf. Tableau n°1 *supra*).

### **1.1.3 Un prélèvement 2016 en baisse par rapport à 2015**

Avec une réalisation à hauteur de 18 996 M€, le PSR-UE de 2016 apparaît en retrait par rapport à 2015 au terme de laquelle le prélèvement sur recettes était de 19 702 M€, soit une diminution de 3,6 %.

Une forte sous-exécution du PSR-UE par rapport à la loi de finances initiale avait déjà été enregistrée en 2015 (-1 040 M€). Les origines de ces importants écarts aux prévisions en LFI sont toutefois de nature différente. En 2015, l'actualisation des bases macroéconomiques et des clés de répartition budgétaire des Etats-membres, favorable à la France, était à l'origine de la faiblesse de l'appel aux contributions RNB, en particulier la contribution française. En 2016, c'est la lenteur de la mise en oeuvre des dépenses de l'Union qui explique la sous-exécution du PSR-UE (cf. paragraphe 1.2).

### **1.1.4 Un montant de PSR-UE en loi de finances initiale sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019**

Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (LPFP), le montant du PSR-UE avait été évalué pour l'exercice 2016 à 22,80 Md€ (cf. Tableau n°2).

**Tableau n° 2 : Prévisions de PSR-UE dans la LPFP pour 2014-2019  
et montants inscrits en loi de finances initiale**

en CP, en Md€	2014	2015	2016	2017
<b>LPFP 2014-2019</b>	20,22	20,74	22,80	21,48
<b>LFI</b>	20,22	20,74	20,17	18,69
<b>Ecart</b>	0%	0%	-11,5%	-13,0%

Sources : Loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et lois de finances initiales

Cette prévision, réalisée en 2014, s'appuyait, en dépenses, sur les plafonds du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne au titre de l'année 2016 et, en recettes, sur des hypothèses historiques de solde et de recettes diverses ainsi que sur les données issues du comité consultatif ressources propres (CCRP) de mai 2014, projetées avec les hypothèses macroéconomiques de moyen terme fournies alors par la Commission européenne (DG ECFIN).

En 2016, l'écart entre le montant prévu par la LPFP 2014-2019 et le montant exécuté est de 2,6 Md€, soit -11,5 % par rapport à la prévision. La loi de finances pour 2017 comporte une estimation de PSR-UE de 18,69 Md€, soit inférieure de 13,0 % à la prévision de la LPFP qui apparaît désormais dépassée. La France ne dispose plus d'une prévision pluriannuelle pertinente du PSR-UE qui puisse servir de référence au pilotage de ses finances publiques.

L'explication de l'écart entre les prévisions de la LPFP et le montant finalement inscrit en loi de finances pour 2016 peut s'expliquer par deux révisions successives :

Dans un premier temps, le montant du PSR-UE en projet de loi de finances pour 2016 (21 509 M€) a été revu à la baisse de - 1,3 Md€ par rapport à celui prévu en LPFP 2014-2019 du fait de l'actualisation de données macroéconomiques lors du CCRP de mai 2015 et de la prise en compte du projet de budget de l'Union pour 2016 présenté le 27 mai 2015 par la Commission européenne.

Dans un second temps, la prévision de PSR-UE a été de nouveau revue à la baisse de 1,3 Md€ en LFI pour 2016 (20 169 M€) en raison de trois facteurs :

- le vote du dernier budget rectificatif pour 2015 (BR n° 8/2015) restituant 9,4 Md€ aux États-membres est intervenu dans des délais

permettant de constater, en comptabilité budgétaire, son effet sur la gestion de 2016 ;

- le besoin de financement sur lequel repose l'estimation de la contribution française a été actualisé pour tenir compte de l'adoption définitive du projet de budget 2016 par les autorités budgétaires (Parlement européen et Conseil des ministres) ;

- le PSR-UE inscrit en LFI pour 2016 a provisionné un montant au titre de la participation de la France au financement pour 2016 de la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie, un instrument nouveau, non initialement prévu dans le cadre du CFP 2014-2020 (cf. Encadré n°1).

En forte diminution par rapport aux prévisions de la LPFP 2014-2020, en baisse par rapport à la prévision portée en LFI pour 2016, le PSR-UE est à son plus bas niveau depuis 2012.

#### **Encadré n°1 – La Facilité en faveur des réfugiés en Turquie**

Conjuguée aux financements issus du budget général de l'Union européenne et aux contributions d'Etats-membres, la Facilité en faveur des réfugiés en Turquie a été instaurée par la décision C(2015) 9500 final de la Commission européenne dont le cadre a été fixé par la Convention d'Entente établissant un cadre de gouvernance et de conditionnalité relatif à la Facilité entre les Etats-membres de l'UE et la Commission datée du 3 février 2016.

Pour les années 2016 et 2017, cette Facilité sert à financer des actions de soutien aux réfugiés provenant majoritairement de Syrie et aux autorités nationales et locales qui, en Turquie, assurent l'accueil desdits réfugiés.

La Facilité en faveur des réfugiés en Turquie est d'un montant de 3 Md€ au total. Elle doit être dotée à hauteur de 1 Md€ à partir des crédits de la rubrique 4 « Action extérieure » du budget européen pour 2016 et 2017, crédits communautaires auxquels s'ajoutent, à hauteur de 2 Md€, des contributions des Etat-membres. Celles-ci prennent la forme de recettes affectées au budget de l'Union. Ces contributions nationales, ont été réparties au *pro rata* de la part de chaque État dans le RNB de l'UE (ex. 309,2 M€ pour la France dont 91,6 M€ au titre de 2016), et seront acquittées sur plusieurs années.

Bien que relativement modeste au regard de l'ensemble des dépenses de l'Union, cette Facilité constitue un aménagement du principe d'unité du budget communautaire. Elle agit comme une sorte de fonds de concours humanitaire non initialement prévu et non couvert par le cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2014-2020. Ce nouveau dispositif enrichit la panoplie des instruments de flexibilité de l'Union (cf. Annexe n°2).

En termes pratiques, les financements en provenance des Etats-membres, en particulier de la France, passent par le biais du prélèvement sur recettes, comme s'il s'agissait d'une contribution normale au budget européen.

## 1.2 Une gestion infra-annuelle du PSR-UE 2016 marquée par la sous-exécution des dépenses communautaires

La sous-exécution du PSR-UE pour 2016 s'explique principalement par l'effet d'un budget rectificatif en dépenses, le BR n° 4/2016) au budget européen 2016 (cf. Encadré n°2).

Les appels de fonds effectués au cours de l'année par la Commission européenne sont sensibles à l'évolution du budget de l'Union dont des budgets rectificatifs modifient les équilibres en cours d'exercice. De fait, le rythme de décaissement du PSR-UE varie tout au long de l'année en fonction des aléas de la gestion budgétaire communautaire.

### Encadré n°2 – Le budget initial de l'Union européenne en 2016

Préparé et exécuté par la Commission européenne, adopté par le Conseil et le Parlement européen, le budget général de l'Union est l'acte qui prévoit et autorise, pour chaque exercice, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Depuis 1988, sont définis des cadres financiers pluriannuels qui fixent un plafond et la composition des dépenses sur sept ans. Le cadre financier en vigueur couvre la période 2014-2020 (cf. encadré n°3).

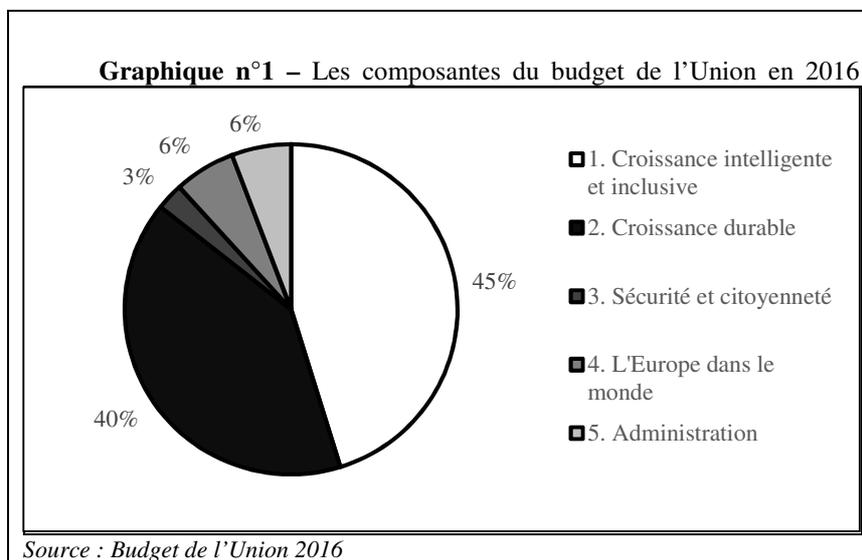
De 2015 à 2016, le budget de l'Union européenne augmente de 6,7 %, passant de 145,3 Md€ à 155,0 Md€ en crédits d'engagement.

La structure du budget de l'Union est la suivante :

- la rubrique 1 « *Croissance intelligente et inclusive* » représente 69,8 Md€, soit 45 % du total, en hausse de 4,6 % par rapport à 2015 ;

- la rubrique 2 « *Croissance durable : ressources naturelles* », qui recouvre en particulier la politique agricole commune, correspond à 62,5 Md€, 40 % du total, en hausse 6,2 % par rapport à 2015 ;

- les rubriques 3 « *Sécurité et citoyenneté* », 4 « *L'Europe dans le Monde* » et 5 « *Administration* » sont de relativement petits postes mais dotés d'une dynamique parfois très forte avec respectivement 4,1 Md€, 9,2 Md€ et 8,9 Md€ en 2015, soit une hausse de 89 %, 9 % et 3 % par rapport à 2014.



Le BR n° 4/2016 constate une importante sous-exécution des crédits de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale (rubrique 1b du budget communautaire<sup>7</sup>) au titre de l'année 2016, en tenant compte des dernières informations agrégées en provenance des Etats-membres<sup>8</sup>.

Ce budget rectificatif diminue le besoin de financement de l'Union pour 2016 de 7,3 Md€, ce qui se traduit par une diminution des contributions nationales de 1,1 Md€ pour la France.

Cet abaissement de - 1 181 M€ du montant de PSR-UE nécessaire pour 2016 n'a pas pu être intégré à l'estimation révisée figurant au PLF 2017 car le projet de BR n° 4/2016 a été présenté le 30 septembre 2016, postérieurement à la présentation du PLF pour 2017 en Conseil des ministres. Par ailleurs, le Parlement européen ayant indiqué vouloir lier les négociations sur les budgets rectificatifs non encore adoptés (projets de BR n° 4 à 6/2016) à celles sur le projet de budget européen pour 2017 et la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020,

<sup>7</sup> La rubrique 1 « *Croissance intelligente et inclusive* » du budget de l'Union recouvre deux sous-rubriques, la « 1a » intitulée « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* » et la « 1b » intitulée « *Cohésion économique, sociale et territoriale* ».

<sup>8</sup> Le faible niveau actuel des crédits de paiement de la politique de cohésion s'expliquerait par le nouveau cadre de gestion imposé par l'Union. La mise en place des autorités de gestion et de contrôle des fonds européens prendrait plus de temps que prévu dans de nombreux Etats-membres, différant ainsi la mise en œuvre des projets et les décaissements associés.

l'imputation budgétaire en 2016 des effets de ces budgets rectificatifs était entourée de fortes incertitudes.

Les projets de BR n° 4 à 6/2016 ont finalement été acceptés sans modification par le Parlement, le 17 novembre 2016, dans le cadre du compromis sur le projet de budget pour 2017. Ils ont été adoptés par le Conseil le 30 novembre 2016 et le Parlement le 1<sup>er</sup> décembre 2016. La date d'adoption permet de constater l'imputation budgétaire de ces budgets rectificatifs au titre de l'exercice 2016.

D'autres éléments ont eu un impact sur la prévision de PSR-UE pour un montant global inférieur à - 0,1 Md€ (cf. Graphique n°2). On peut noter en particulier l'effet de la variation à la participation au financement du rabais dont bénéficie le Royaume-Uni pour un montant de +228 M€<sup>9</sup>.

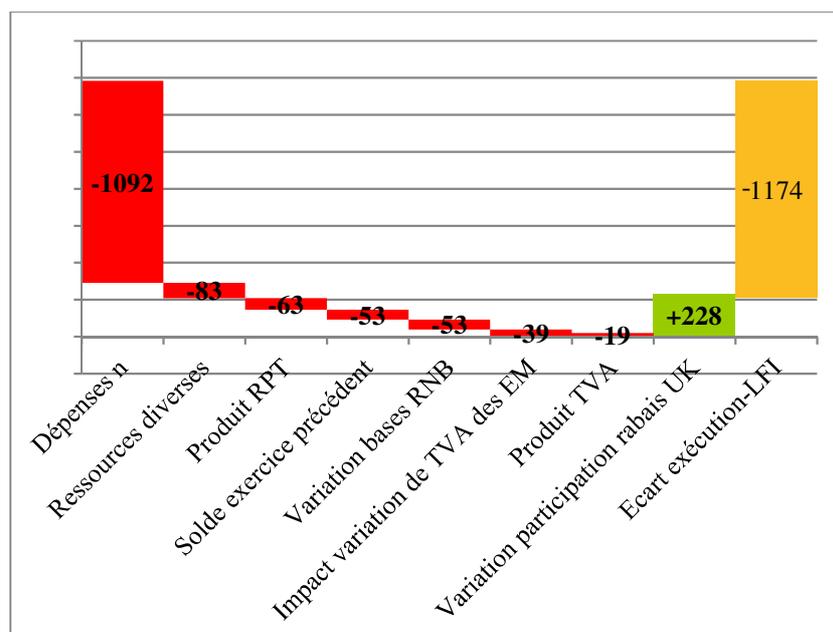
Le graphique n°2 suivant montre les différents facteurs expliquant l'écart entre la prévision de PSR-UE figurant en LFI pour 2016 et le montant finalement exécuté.

Les facteurs de moindre dépense sont représentés en rouge. Ils sont largement prédominant en 2016. Les facteurs impliquant une augmentation non prévue du PSR-UE sont indiqués en vert. L'écart, représenté en jaune et indiqué en valeur absolue sur le graphique, est négatif à hauteur de 1 174 M€ en 2016.

---

<sup>9</sup> Ce phénomène n'est pas lié au *Brexit* : il s'agit du résultat de corrections mécaniques interannuelles opérées sur la contribution britannique des années antérieures à 2016.

**Graphique n° 2 : Facteurs expliquant le passage de la prévision du PSR-UE en LFI à son montant exécuté en 2016 (en M€)**



Source : Direction du budget, traitement Cour des comptes

La réduction des dépenses de l'Union au titre de la politique de cohésion est la principale cause de l'écart constaté entre la prévision du PSR-UE en LFI et son exécution 2016.

### 1.3 Une soutenabilité du PSR-UE d'ici 2020 soumise à de nombreuses incertitudes

Les analyses suivantes sur la soutenabilité budgétaire du PSR-UE à échéance 2020 comportent de nombreuses incertitudes relatives aux négociations à venir autour du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. Elles reposent sur les dernières prévisions de la Commission européenne sur le rythme de décaissement des crédits de paiement de l'Union sur la période 2014-2020.

Le fait est que la soutenabilité budgétaire du PSR-UE est d'autant plus complexe à évaluer que plusieurs négociations vont s'entremêler dans les trois prochaines années :

- la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020 de l'Union qui devrait être achevée au printemps 2017 ;
- l'ouverture des négociations autour du *Brexit* qui devraient théoriquement s'étaler du printemps 2017 au printemps 2019 ;
- l'ouverture des négociations autour du prochain cadre financier pluriannuel (CFP post 2020) à partir, au mieux, de l'hiver 2018.

### 1.3.1 Le retard d'exécution des dépenses du cadre financier pluriannuel 2014-2020

L'analyse de la soutenabilité budgétaire du PSR-UE doit prendre en compte l'évolution des dépenses prévues dans le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020 (cf. Encadré n°3).

#### Encadré n°3 – Le cadre financier pluriannuel européen 2014-2020

Le cadre financier pluriannuel européen pour la période 2014 - 2020 (CFP 2014-2020) a fait l'objet d'un accord politique du Conseil des 7 et 8 février 2013. Il a ensuite été définitivement adopté le 19 novembre 2013 par le Parlement européen. Sur sept ans, en euros courants, il représente 1 083 Md€ en crédits d'engagement (soit 1,00 % du Revenu national brut de l'UE) et 1 024 Md€ en crédits de paiement (0,95 % du RNB de l'UE).

Le CFP 2014-2020 prévoit une augmentation des plafonds de crédits d'engagement et de paiement. Les premiers passeraient de 142,5 à 167,6 Md€ par an sur la période ; les seconds augmenteraient de 135,9 à 156,3 Md€ par an en sept ans.

Le CFP 2014-2020 a mis l'accent sur la recherche et l'innovation ; les infrastructures en matière de transports, d'énergie et de télécommunications ; l'éducation ; les perspectives d'emploi pour la jeunesse ; la compétitivité des entreprises. En 2014, le plafond de la rubrique n°1 « *Croissance intelligente et inclusive* » représente 64,0 Md€ et ceux de la rubrique n°2 « *Croissance durable : ressources naturelles* » 59,3 Md€ en crédits d'engagement. En 2020, il est prévu que le plafond de la rubrique n°1 soit porté à 82,5 Md€ et celui de la rubrique n°2 soit porté à 60,4 Md€ de crédits d'engagement. Les moyens alloués à la politique de compétitivité et de cohésion progressent ainsi de 29 % alors que ceux alloués à la gestion des ressources naturelles, en particulier à la politique agricole, stagnent.

Adossé au nouveau cadre financier pluriannuel 2014-2020, un nouveau système de prise en charge des dépenses de l'Union par les Etats-membres a été établi. Il n'introduit pas de changement majeur dans les ressources propres de l'Union mais réforme le mécanisme de correction dont bénéficient certains Etats (hors correction britannique qui demeure inchangée), en octroyant en particulier un nouveau rabais au Danemark. L'impact de la nouvelle DRP pour la France est limité<sup>10</sup>.

**La décision du Conseil relative au système de ressources propres de l'Union européenne (dite « Décision ressources propres ») a été adoptée par le Conseil le 26 mai 2014** ; elle se substitue à la précédente décision du Conseil du 7 juin 2007. Pour ce faire, elle a dû être approuvée par chaque Etat-membre. Etant donnés les délais de ratification, elle s'impose à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 mais avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin d'assurer la transition entre les deux cadres financiers pluriannuels.

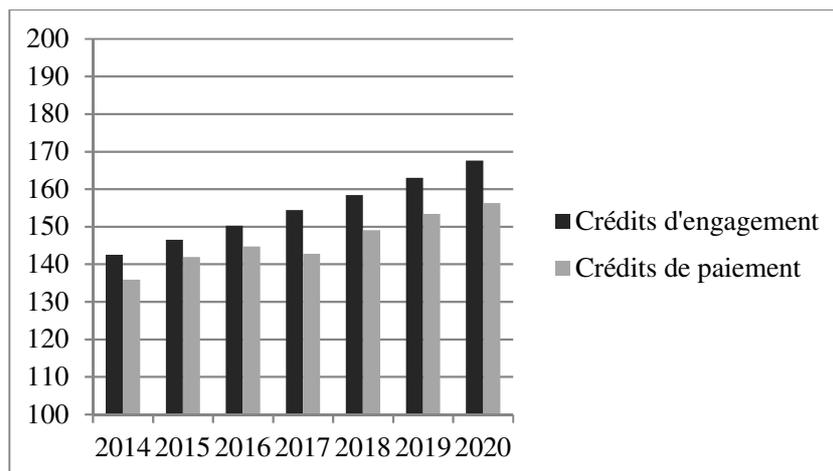
Dans les projections faites à l'été 2013 par la Commission européenne, la hausse des dépenses communautaires était linéaire en euros courants, avec une progression de 135,9 Md€ à 156,3 Md€ des crédits d'engagement en sept ans. Les crédits de paiement étaient également en hausse, passant de 142,5 Md€ en 2014 à 167,6 Md€ en 2020, mais avec une inflexion en 2017 (142,8 Md€) qui marquait *a priori* l'anticipation de la fin des paiements associés au cycle 2007-2013 et le démarrage progressif du versement des crédits de paiement du nouveau cycle (cf. Graphique n°3).

Les dernières prévisions de décaissement des crédits de paiement du CFP 2014-2020 fournies par la Commission européenne le 14 septembre 2016 montrent une trajectoire des dépenses plus lente qu'attendue. Ce phénomène, qui avait d'ailleurs déjà été observé lors de l'exécution du précédent cadre financier pluriannuel mais dans une moindre mesure, s'illustre d'ores et déjà par la sous-exécution constatée en 2016 des crédits de politique de cohésion. Le graphique n°4 décrit la nouvelle trajectoire prévisionnelle de décaissement des crédits de paiement d'ici 2020.

---

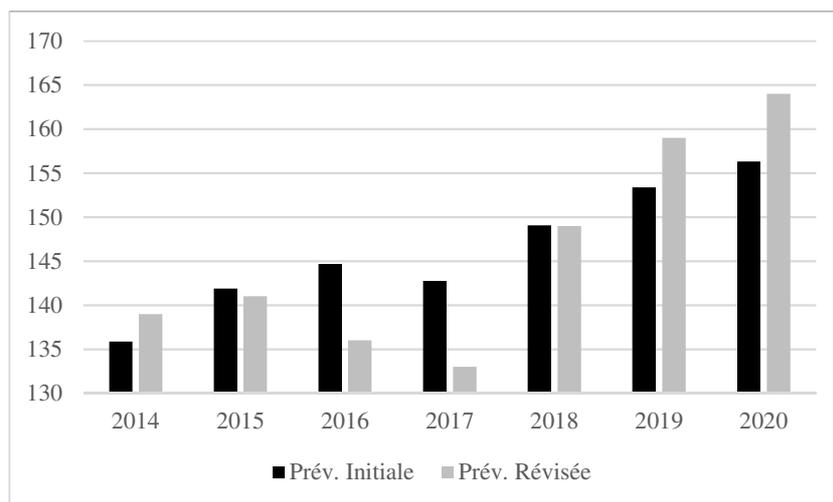
<sup>10</sup> Voir sur ce point le rapport d'information de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale n°2995 du 21 juillet 2015 sur le projet de budget de l'Union européenne pour 2016, pp. 24-26.

**Graphique n° 3 : Crédits prévus dans le cadre financier pluriannuel  
2014-2020 de l'Union européenne, en Md€ courants**



Source : Direction du budget, Jaune budgétaire 2017, Les relations financières avec l'Union européenne

**Graphique n° 4 : Crédits de paiement du CFP 2014-2020 selon les  
prévisions initiales de la Commission établies en 2013 et les prévisions  
révisées de 2016, en Md€ courants**



Source : Direction du budget, Jaune budgétaire 2017, Les relations financières entre la France et l'Union et COM(2016) 603 (final) du 14 septembre 2016,

En considérant, de manière conventionnelle, que les dépenses prévues par le CFP 2014-2020 ne seront pas modifiées et sans pouvoir prendre en compte, à ce stade, d'éventuels effets dûs aux négociations sur le *Brexit*, une grande partie du décaissement des crédits de paiements devrait être déportée vers la fin de la période 2014-2020. Les contributions des Etats-membres, et en particulier celle de la France, devraient par conséquent augmenter de manière sensible dans les dernières années du CFP. En prenant pour base la prévision de PSR-UE inscrite en LFI pour 2017, et sous l'hypothèse que la clef de répartition RNB des Etats-membres reste inchangée et que le montant de la ressource TVA et des autres ressources propres soient stables sur la période 2017-2020 (hors effet du *Brexit*), le PSR-UE pourrait progresser de 18,69 Md€ en 2017, à environ 20,9 Md€ en 2018, 22,3 Md€ en 2019, pour atteindre finalement près de 23 Md€ en 2020.

### **1.3.2 Les facteurs d'incertitude entourant le PSR-UE d'ici la fin de l'actuel Agenda financier européen**

#### **1.3.2.1 La révision à mi-parcours du CFP 2014-2020**

La négociation autour de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 a été engagée par la Commission européenne en septembre 2016. Elle pourrait conduire à augmenter les plafonds de dépenses de l'Union d'ici 2020 et renforcer financièrement les instruments de flexibilité budgétaire communautaire (cf. Encadré n°4).

**Encadré n°4 - La révision à mi-parcours du CFP 2014-2020**

L'article 2 du règlement fixant le CFP, intitulé « Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier » dispose qu' « *avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le TFUE. Sans préjudice de l'article 7 du présent règlement, les enveloppes nationales pré-allouées ne sont pas réduites dans le cadre d'une telle révision.* » Cette révision répond à une demande du Parlement européen. Le but de cette révision est, comme en témoigne le deuxième considérant du règlement, de permettre « *aux institutions, y compris au Parlement européen élu en 2014, de réévaluer les priorités* ». Le 14 septembre 2016, la Commission a présenté une communication sur la revue à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, accompagnée de plusieurs propositions, en particulier celle de modifier le règlement fixant le CFP.

Cette révision du règlement fixant le CFP irait notamment dans le sens de rehausser les plafonds de paiement des dernières années du CFP ; de porter le montant annuel de la réserve pour aides d'urgence (RAU) à 500 M€, soit 2,3 Md€ sur 2017-2020, et celui de l'instrument de flexibilité (FLEX) à 1 Md€, soit 4,6 Md€ sur 2017-2020 ; de créer un nouvel instrument spécial, la réserve de crise de l'Union européenne (RCUE), destinée à « *permettre à l'Union de réagir rapidement aux crises, ainsi qu'aux événements ayant des répercussions graves sur le plan humanitaire ou celui de la sécurité* » : cette réserve serait alimentée en année n par les crédits dégagés lors de l'exercice n-2, le montant annuel disponible étant utilisable jusqu'à l'exercice n+1.

La Commission réitère par ailleurs, en particulier dans sa proposition d'amendement à la décision du 17 décembre 2014 de mobilisation de la marge pour imprévus, sa position selon laquelle les CP des instruments spéciaux devraient être comptabilisés au-delà des plafonds du CFP (cf. Encadré n° 3). S'il y était donné suite, cette position augmenterait de + 10,5 Md€ au maximum le montant des contributions nationales susceptibles d'être appelées d'ici 2020.

Le règlement CFP doit être modifié selon la même procédure que celle utilisée lors de son adoption et définie par l'article 312 du TFUE, qui requiert l'unanimité du Conseil et l'approbation du Parlement européen. Mi-avril 2017, une forte incertitude pèse sur la conclusion de la négociation de la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020.

### 1.3.2.2 Les incertitudes liées au Brexit

Le Traité de Lisbonne a fixé à deux ans maximum la durée de négociation de l'accord de retrait d'un Etat-membre de l'Union européenne, durée qui peut être prolongée par décision unanime du conseil européen pour une période non défini par le Traité. Dès lors, les budgets de l'UE pour la période 2017-2018 ne devraient pas être affectés par le retrait du Royaume-Uni.

Tel ne sera pas le cas des budgets des 2019 et 2020, dernières années du CFP. Les conditions financières de l'accord de retrait, et notamment le montant de la participation britannique aux restes à liquider de la programmation 2014-2020, auront un impact sur les budgets européens et sur la contribution des 27 pays membres aux dépenses de l'Union.

### 1.3.2.3 la négociation du CFP post 2020

Le règlement financier de l'Union adossé au cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoit que les négociations autour du prochain cadre financier doivent être engagées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>11</sup>. Elles risquent cependant d'être retardées par celles concernant le Brexit.

---

<sup>11</sup> L'article 25 du règlement (UE, EURATOM) n°1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, sous-titré « Transition vers le prochain cadre financier pluriannuel » dispose que « *La Commission présente, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une proposition pour un nouveau cadre financier pluriannuel. Si aucun règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier pluriannuel n'a été adopté avant le 31 décembre 2020, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année couverte par le cadre financier sont prorogés jusqu'à l'adoption d'un tel règlement.* »

## **2 LA QUALITE DE LA GESTION DU PSR-UE**

### **2.1 Un PSR-UE conforme aux principes et règles de la LOLF**

Par nature, le PSR-UE n'est pas considéré comme une dépense du budget de l'Etat. Dans la mesure où il implique une ponction sur les recettes de l'Etat aux fins de financement de l'Union européenne, il déroge au principe de non-affectation des recettes. Il a cependant été validé dans son principe par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>12</sup>. Il ne représente dès lors pas un enjeu de régularité budgétaire.

En termes comptables, on peut noter un écart significatif de 1,45 Md€ entre le montant du PSR-UE 2016 selon qu'il est retracé en comptabilité budgétaire (18,99 Md€), générale (20,44 Md€) ou nationale (20,44 Md€). La différence provient de l'exercice de rattachement des conséquences financières du BR 8/2015, le budget rectificatif qui portait la révision des bases macroéconomiques et de la clés de répartition budgétaire des Etats-membres et qui jouait favorablement, pour la France, à hauteur de 1,45 Md€. Eurostat avait choisi d'imputer ce budget rectificatif au titre de l'exercice 2014 dans le cadre du système européen des comptes et donc en comptabilité nationale ; en comptabilité générale, la correction avait été opérée au titre de l'exercice 2015 ; en comptabilité budgétaire, la correction a été apportée au titre de l'exercice 2016.

### **2.2 Une démarche de performance budgétaire en gestation au sein de l'Union européenne**

Le PSR-UE n'est pas, par nature, considéré comme une dépense du budget de l'Etat. Il échappe donc à la logique de performance qui vaut pour les programmes budgétaires.

---

<sup>12</sup> Selon l'article 6 de la LOLF, « un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit (...) des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires (...). Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte. »

Néanmoins, les réflexions engagées depuis 2015 sur une nouvelle approche du budget communautaire autour de la logique de « *Budget focus on results* » (BFOR) continuent de se développer.

**Encadré n° 5 - Vers un pilotage par la performance du budget de l'Union**

Comme la Cour l'indiquait dans la note d'exécution budgétaire du PSR-UE pour la gestion 2015, l'Union européenne commence à poser les bases de son propre système de pilotage par la performance, en s'appuyant sur l'article 318 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui dispose que « *La Commission présente également au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus notamment par rapport aux indications données par le Parlement européen et le Conseil* ».

En septembre 2016, la Commissaire en charge du budget et les services de la DG Budget ont organisé la deuxième conférence annuelle sur le sujet. Celle-ci réunissait membres du Parlement européen, hauts fonctionnaires de la Commission et universitaires. Plusieurs sujets ont été débattus dans le cadre de quatre tables rondes. Dans l'une d'entre elle consacrée à la simplification et à l'amélioration des régulations budgétaires, le cas de la politique agricole commune a été développée par le Commissaire compétent qui a souligné la nécessité d'adosser la PAC à une série d'indicateurs de performance afin d'évaluer cette politique et d'apprécier si elle répond bien aux attentes des européens<sup>13</sup>.

Les réflexions sur le BFOR ne devraient trouver une traduction opérationnelle, sous réserve qu'elles soient reprises par le Conseil, que dans le cadre du prochain CFP post 2020.

<sup>13</sup> Selon le compte-rendu des débats : « *The Commissioner highlighted the existence of a « performance framework including a comprehensive set of indicators », and stressed that « the EU's Court of Auditors also has a key role to play in supervising expenditure ». The policy, in the Commissioner's view, is also delivering on the Juncker priorities, for instance: " EU agriculture and related sectors employ approximately 44 million people - making this the largest employer in the EU". Commissioner Hogan argued that any further evolution or adjustment of the CAP built around simplification and better spending should be based on the question of whether the policy is fit for purpose. »*

### **3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR**

#### **3.1 Le suivi de la recommandation formulée au titre de 2015**

*Recommandation unique : formaliser le processus d'évaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, en explicitant les règles de calcul associées et les hypothèses macro-économiques et macro-budgétaires retenues.*

A la suite de la recommandation méthodologique de la Cour de 2015, la direction du budget a accru la transparence de ses procédures. Ainsi, le Jaune budgétaire associé au PLF pour 2017 consacré aux relations financières de la France avec l'Union européenne s'est enrichi d'un long encadré précisant les étapes de prévision du PSR-UE.

La recommandation est donc pleinement mise en oeuvre.

#### **3.2 La recommandation formulée au titre de la gestion 2016**

Dans un contexte marqué par de profondes incertitudes sur les ressources et les dépenses de l'Union européenne, il serait souhaitable que les prévisions de PSR-UE établies dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, désormais caduques, soient actualisées au regard de la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020.

Compte tenu des masses financières en jeu, les programmes de stabilité transmis par la France à la commission européenne, et notamment celui pour la période 2017-2020, devraient être enrichis d'une prévision explicite d'évolution du PSR-UE.

*Recommandation unique : Préciser les hypothèses du Gouvernement relatives à l'évolution du PSR-UE dans le cadre du programme de stabilité pour la période 2017-2020.*

## Annexe n°1 : Le PSR-UE de 2011 à 2016

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18 235</b>	<b>18 878</b>	<b>20 435</b>	<b>20 224</b>	<b>20 742</b>	<b>20 169</b>
<b>Variation de la ressource RNB</b>	<b>- 382</b>	<b>195</b>	<b>2 026</b>	<b>57</b>	<b>-1 118</b>	<b>-1 283</b>
<b>dont impact de la variation du taux d'appel</b>	<b>- 132</b>	<b>266</b>	<b>2 132</b>	<b>57</b>	<b>- 438</b>	<b>-1 229</b>
<i>des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union</i>	0	0	1 855	0	- 96	-1 092
<i>de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)</i>						
<i>du solde de l'exercice précédent</i>	96	52	- 163	0	- 67	- 53
<i>du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	2	- 23	- 243	- 247	- 16	- 3
<i>du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	- 54	- 8	56	0	37	- 19
<i>du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	- 175	246	628	304	- 297	- 63
<b>dont impact de la variation des bases RNB des États membres</b>	<b>- 262</b>	<b>37</b>	<b>- 93</b>	<b>0</b>	<b>- 328</b>	<b>- 53</b>
<b>dont soldes de ressource RNB sur les exercices antérieurs</b>	<b>12</b>	<b>64</b>	<b>- 12</b>	<b>0</b>	<b>300</b>	<b>0</b>
<b>dont BR année N-1 pris en compte en année N</b>	<b>0</b>	<b>- 173</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 651</b>	<b>0</b>
<b>dont variation de la participation au financement des rabais forfaitaires RNB</b>	<b>- 2</b>	<b>1</b>	<b>- 1</b>			
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>229</b>	<b>- 22</b>	<b>- 112</b>	<b>37</b>	<b>47</b>	<b>- 39</b>
<b>dont impact de la variation du taux d'appel</b>						
<b>dont impact de la variation des bases TVA des États membres</b>	<b>110</b>	<b>- 36</b>	<b>- 113</b>	<b>0</b>	<b>- 90</b>	<b>- 39</b>
<b>dont soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</b>	<b>119</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>37</b>	<b>- 43</b>	<b>0</b>
<b>dont BR année N-1 pris en compte en année N</b>					<b>181</b>	
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>						
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>143</b>	<b>- 8</b>	<b>104</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>228</b>
<b>Variation de l'effet rétroactif de l'entrée en vigueur de la décision ressources propres</b>						<b>14</b>
<b>Versements divers (RPT, opt-out...)</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>- 94</b>
<b>Total des écarts</b>	<b>- 5</b>	<b>173</b>	<b>2 020</b>	<b>123</b>	<b>-1 040</b>	<b>-1 173</b>
<b>Exécution</b>	<b>18 231</b>	<b>19 052</b>	<b>22 456</b>	<b>20 347</b>	<b>19 702</b>	<b>18 996</b>

## **Annexe n°2 : Les instruments spéciaux de l'Union européenne dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020**

Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'Union s'est dotée de quatre instruments financiers spéciaux utilisables en cas d'urgence ou pour faire face à des imprévus budgétaires. Ces mécanismes existaient déjà dans le CFP 2007-2013 :

– la réserve pour aides d'urgence aux États tiers (RAU), mobilisable notamment en cas de catastrophe humanitaire. Cette réserve voit son montant annuel limité à 280 millions d'euros (contre 221 millions en euros 2004 précédemment) ;

– le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), destiné à subvenir aux besoins d'un État membre confronté à une catastrophe majeure. Le montant maximal pouvant être mobilisé s'élève à 500 millions d'euros par an (contre 1 milliard d'euros précédemment) ;

– le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui a pour objectif de faciliter l'accès au marché du travail des personnes licenciées à la suite des mutations du commerce mondial (150 millions d'euros par an maximum contre 500 millions précédemment) ;

– l'instrument de flexibilité (FLEX), qui permet de dépasser, dans la limite de 471 millions d'euros (200 millions d'euros précédemment), les plafonds fixés par le cadre financier pluriannuel afin de financer des dépenses non prévues et précisément identifiées.