



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les relations budgétaires entre la France et l'Union européenne (fiche thématique)

Date de rédaction : 25/08/2022

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les engagements budgétaires européens de la France	4
A – Le Pacte de stabilité et de croissance	4
B – Les assouplissements de 2005	6
C – Le durcissement des règles européennes à compter de 2011.....	7
1 – Le « six pack »	7
2 – Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire.....	7
3 – Le « two pack »	8
II - La France et le budget européen	9
A - La participation de la Direction du budget au processus budgétaire européen	9
1 – La participation à l’élaboration du cadre financier pluriannuel	9
2 – La participation à l’élaboration du budget annuel	9
B - Les relations financières entre l’Union européenne et la France	11
1 – Les contributions françaises au budget européen	11
2 – Les retours européens au profit de la France.....	11

INTRODUCTION

Les relations budgétaires entre la France et l'Union européenne (UE) n'ont cessé de s'intensifier au gré des avancées de la construction européenne. Si la contribution de la France au budget européen a constitué la première manifestation de ce mouvement, le contrôle des finances nationales par l'Union s'est imposé lors de la mise en place de la monnaie unique.

L'Union européenne exerce, ainsi, un contrôle sur les budgets nationaux. Celui-ci a été mis en place à l'occasion de l'adoption de la monnaie unique afin que les pays ne profitent de leur appartenance à la zone euro pour mener des politiques budgétaires laxistes. Ces règles de discipline budgétaire ont été, initialement, posées par le Pacte de stabilité et de croissance, avant de faire l'objet d'assouplissements, puis de durcissements.

La France participe, par ailleurs, au budget européen. Cette participation s'effectue, d'abord, par sa Direction du budget qui intervient lors de l'élaboration et de l'exécution du budget européen. Elle prend, ensuite, la forme de contributions versées par la France au budget de l'UE et de retours européens au bénéfice de cette dernière.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les engagements budgétaires européens de la France (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les relations entre la France et le budget européen (II).

I – LES ENGAGEMENTS BUDGETAIRES EUROPEENS DE LA FRANCE

Dans le cadre de la mise en place de la monnaie unique, la France s'est engagée à respecter un certain nombre de règles en matière de bonne gestion financière. Le socle initial a été posé par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 1997 (A). Ce pacte a, ensuite, fait l'objet d'un assouplissement en 2005 (B) avant que la crise financière de 2008 ne provoque un durcissement de ses règles (C).

A – Le Pacte de stabilité et de croissance

Le traité de Maastricht mettait en place la monnaie unique. A cette fin, il posait des critères d'entrée dans l'union économique et monétaire : le déficit public ne pouvait, ainsi, pas dépasser 3 % du PIB et la dette publique 60 % du PIB. Toutefois, aucune règle n'avait été fixée pour contrôler les finances publiques des États une fois qu'ils en étaient membres. Aussi, le risque était qu'une fois entrés dans la monnaie unique, certains pays profitent de leur appartenance à la zone euro pour mener des politiques laxistes. Il fallait, donc, adopter des règles visant à éliminer par avance les incompatibilités qui pourraient exister entre les politiques économiques nationales et la politique de stabilité monétaire dont la Banque centrale européenne a la charge.

Un Pacte de stabilité et de croissance a, alors, été adopté au Conseil européen d'Amsterdam du 17 juin 1997. Ce pacte se veut l'instrument dont les pays de la zone euro se sont dotés afin de coordonner leurs politiques budgétaires nationales et d'éviter l'apparition de déficits budgétaires excessifs. Il impose aux États de la zone euro d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires : plus précisément, il impose le respect permanent des critères d'entrée dans la zone euro. A cet fin, il comporte un volet préventif et un volet répressif.

Le volet préventif prévoit une procédure d'examen et de surveillance mutuelle des politiques économiques et de l'évolution des finances publiques. A cette fin, chaque Gouvernement conçoit, chaque année, un programme de stabilité qu'il transmet à la Commission européenne. Celui-ci développe la stratégie à moyen terme du Gouvernement en matière de croissance et d'emploi, et définit l'équilibre de l'ensemble des finances publiques, à savoir l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale. La Commission européenne examine, ensuite, le programme en comparant la trajectoire budgétaire choisie avec les prévisions économiques et les objectifs poursuivis. Puis, le Conseil Ecofin, conseil qui réunit les ministres du budget de l'Union, rend un avis sur chaque programme de stabilité et adresse une recommandation à l'État en cas de dérapage budgétaire. Cet exercice doit permettre une meilleure prise en compte des préconisations européennes dans les grands choix de politique économique et budgétaire des États membres au moment du vote de leur budget.

Le volet répressif vise à sanctionner les États qui connaissent un déficit public excessif, c'est-à-dire supérieur à 3% du PIB. En pareille hypothèse, la Commission adresse un avertissement à l'État concerné, puis suggère au Conseil Ecofin d'adresser à ce dernier une recommandation. Celle-ci doit être approuvée à la majorité qualifiée. Si l'État ne met pas fin à la situation de déficit excessif dans les délais impartis, le Conseil peut prendre des sanctions : dépôt non porteur d'intérêt auprès de la Banque centrale européenne, qui peut devenir une amende (de 0,2 à 0,5 % du PIB de l'État en question) si le déficit excessif n'est pas comblé dans les deux années qui suivent. Le PSC prévoit, cependant, des exemptions en cas de circonstances exceptionnelles. Il en va, ainsi, en cas de circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation

financière de ses administrations publiques ou lorsque le déficit est consécutif à une grave récession économique (d'au moins 2 %).

B – Les assouplissements de 2005

En novembre 2003, le déficit public de la France et de l'Allemagne se trouvait durablement au-dessus de la barre des 3% du PIB. La Commission européenne voulait soumettre les deux États à la procédure des déficits excessifs, mais ses recommandations ne purent recueillir une majorité au Conseil de l'UE qui opta pour une recommandation plus souple que celle prévue par la Commission. L'application automatique des articles du PSC se trouvait, ainsi, neutralisée par des considérations politiques.

Face à cette situation, la commission a décidé de saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui, dans un arrêt de 13 juillet 2004, a annulé les conclusions du Conseil. La position prise par la CJCE a constitué un signal clair en direction des États et leur a signifié que même si les règles du Pacte de stabilité et de croissance s'avèrent gênantes, ils ne peuvent les enfreindre pour autant. Par conséquent la seule voie possible était celle d'une réforme de ce Pacte. Ce fut la voie choisie par le Conseil européen de mars 2005 qui décida d'en assouplir les règles.

La réforme a maintenu les objectifs de déficit inférieur à 3% du PIB et de dette inférieure à 60% du PIB, mais a élargi les exemptions. Ainsi, alors que seule une situation de récession sévère (diminution de 2% du PIB ou plus) autorisait un État à s'affranchir momentanément des règles, le nouveau pacte lui permet de s'en exonérer dès lors qu'il est en récession. Par ailleurs, la procédure de déficit excessif ne peut être mise en œuvre qu'après l'examen des facteurs pertinents (tels que le potentiel de croissance, la qualité des dépenses publiques ou, encore, la volonté de l'Etat de mettre en œuvre des réformes structurelles) démontrant qu'il est justifié de la suspendre et les délais pour retrouver un déficit sous la barre des 3 % font également l'objet d'un allongement (deux années au lieu d'une pour réduire le déficit).

C – Le durcissement des règles européennes à compter de 2011

La crise économique et financière amorcée en 2008 et la crise de la dette souveraine qui s'en est suivi ont conduit les États membres de l'UE à adopter trois réformes successives destinées à durcir les règles encadrant les finances des États : il s'agit du « six pack » (1), du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (2) et du « two pack » (3).

Ces dispositifs sont, dorénavant, mis en œuvre dans le cadre du semestre européen qui oblige les États à présenter leurs programmes nationaux au printemps. Cette procédure permet, ainsi, aux États de débattre de leurs plans budgétaires et économiques avec leurs partenaires à des moments précis de l'année. Ainsi, ces plans peuvent être examinés de façon collégiale et la Commission peut proposer des orientations politiques aux États membres en temps utile, avant qu'ils n'arrêtent leurs décisions au niveau national.

1 – Le « six pack »

Le « six pack » ou « paquet de six » est issu de règlements et de directives adoptés par le Parlement européen le 28 septembre 2011 après concertation avec les États et confirmé par le Conseil Ecofin du 4 octobre 2011. Ces textes visent à accroître la discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union et à faire, ainsi, baisser les déficits publics et le niveau d'endettement public des États membres. Ils ont, également, pour ambition de consolider la surveillance des politiques budgétaires en introduisant des mesures plus coercitives.

Il est, ainsi, prévu que le respect, dans la durée, de l'objectif budgétaire à moyen terme peut être assuré par l'obligation provisoire imposée à un État membre dont la monnaie est l'euro et qui n'enregistre pas de progrès suffisants en matière d'assainissement budgétaire de constituer un dépôt portant intérêt. Ce peut être le cas lorsqu'un État membre, même s'il enregistre un déficit au-dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB, s'écarte significativement de l'objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre la réalisation de cet objectif et ne réussit pas à rétablir cette trajectoire. D'une manière générale, pour les États dont la monnaie est l'euro le non-respect des règles du Pacte de stabilité est susceptible d'entraîner des amendes pouvant aller jusqu'à 0,2 % du PIB s'ils ne respectent pas les règles du volet préventif, ou 0,5 % du PIB s'ils enfreignent les règles du volet correctif. La proposition de sanction est applicable sauf si, au Conseil, une majorité qualifiée est défavorable et la rejette. C'est la procédure de vote à la « majorité qualifiée inversée » qui rend l'application des règles plus stricte et plus automatique et, partant, plus dissuasive et plus crédible.

2 – Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Cette évolution vers un encadrement plus strict s'est poursuivie avec le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres de l'Union, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque.

L'objectif de ce traité est d'assurer la stabilité de la zone euro grâce à la constitutionnalisation de la discipline budgétaire. Le TSCG prévoit, ainsi, que les budgets des États doivent être en équilibre ou en excédent et que cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le Pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché.

En France, la transcription de cette obligation a été effectuée par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Cette loi a confié aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques le soin de mettre en œuvre la « règle d'or » fixée par TSCG. Les lois de programmation devront, ainsi, désormais fixer un objectif de déficit structurel (corrige des variations de la conjoncture) qui ne pourra pas dépasser 0,5 % du PIB, ainsi qu'une trajectoire pour y parvenir. Elle a, par ailleurs, introduit un mécanisme de correction qui devra être mis en œuvre en cas d'écart important par rapport à l'objectif de solde structurel constaté en exécution au moment de la loi de règlement.

3 – Le « two pack »

Le « two pack » ou « pack de deux » a adopté les 12 mars et 13 mai 2013 par deux règlements. Ce nouveau dispositif vise à compléter la nouvelle gouvernance budgétaire déjà réformée avec le « six pack » et avec le TSCG.

Le premier règlement institue un régime de surveillance renforcée pour ceux des États de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur situation financière. Ce dispositif suppose un vote des États membres à la majorité qualifiée.

Le second règlement approfondit le dispositif de surveillance budgétaire au sein de la zone euro au moyen d'une harmonisation de la gouvernance budgétaire des États et d'un contrôle accru des budgets nationaux par les institutions européennes. Outre l'obligation de publier chaque année avant le 30 avril un plan budgétaire national à moyen terme qui doit être communiqué à la Commission et au Conseil, les États de la zone euro doivent, également, avant le 15 octobre, transmettre à la Commission leur projet de loi de finances de l'année suivante, celle-ci donnant, alors, un avis qui doit impérativement intervenir au plus tard à la fin du mois de novembre, avant l'adoption du projet par le Parlement national.

Ce règlement prévoit, également, la mise en place, dans chaque État, d'autorités budgétaires indépendantes chargées d'apprécier la qualité des prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme de stabilité et aux projets de lois financières, ainsi que de surveiller le respect des règles budgétaires posées par le TSCG. La France a anticipé cette obligation avec la création du Haut Conseil des finances publiques par la loi organique du 17 décembre 2012.

Le nouveau dispositif renforce, enfin, la surveillance des États sous procédure de déficit public excessif. Ceux qui font l'objet d'une recommandation au titre de cette procédure doivent présenter à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique qui décrit les mesures structurelles prévues pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif. La Commission dispose, également, d'un pouvoir d'alerte autonome qui lui permet, lorsqu'elle identifie un risque de non-respect de la correction du déficit excessif fixée par la recommandation du Conseil, d'adresser une recommandation publique à l'État membre concerné pour qu'il engage des mesures correctives

L'ensemble de ces mesures ont constitué une étape importante pour garantir la discipline budgétaire, mais n'ont, toutefois, pas permis une application stricte des règles, la Commission appliquant de manière très souple les procédures pour déficit excessif.

Surtout, le 23 mars 2020, face à la pandémie de Covid-19, les ministres européens des finances ont décidé, sur proposition de la Commission, d'activer la clause dérogatoire générale prévue par le Pacte de stabilité et de croissance depuis la réforme de 2011. Le recours à cette clause fait suite à la crise de 2008 et permet aux États membres se trouvant face à une crise généralisée provoquée par une grave récession économique frappant la zone euro ou l'ensemble de l'Union européenne de s'écarter de manière coordonnée et ordonnée de leurs obligations ordinaires. Autrement dit, les États peuvent suspendre les obligations qui concernent la limitation de leur déficit public à 3 % du PIB et de leur dette publique à 60 % du PIB.

II - LA FRANCE ET LE BUDGET EUROPEEN

La France participe au budget européen de deux façons : elle intervient, d'abord, via la Direction du budget, durant son élaboration (A) ; elle contribue, ensuite, au budget européen et perçoit, en retour, une partie des fonds qui y sont inscrits (B).

A - La participation de la Direction du budget au processus budgétaire européen

Le processus budgétaire européen comprend deux phases principales. La première est pluriannuelle et conduit à adopter un cadre financier pluriannuel qui couvre une période de 7 ans (1). La seconde consiste à adopter le budget d'une année donnée (2). La direction du Budget est associée à ces deux phases.

1 – La participation à l'élaboration du cadre financier pluriannuel

La direction du Budget participe activement à la préparation et à la négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. Il s'agit, là, d'un acte qui détermine les plafonds pour les dépenses de l'Union dans leur ensemble et pour les principales catégories de dépenses, appelées rubriques, sur une période de 7 ans. La procédure budgétaire annuelle détermine, ensuite, le niveau exact des dépenses et leur répartition entre les rubriques pour l'année concernée.

Durant cette phase, la direction du Budget est tout d'abord appelée à donner un éclairage financier sur les propositions de la Commission. Tout au long de la procédure, et en vue de la formalisation de la position au sein du Conseil, le bureau des finances et des politiques de l'Union européenne de la direction du Budget participe aux travaux interministériels et s'implique pleinement dans un processus de concertation avec ses homologues européens, et, notamment sur certains sujets à enjeu, avec les ministères financiers des contributeurs nets. Lors des conseils européens portant sur les perspectives financières, elle joue le rôle central de simulation des propositions en dépenses et en recettes de la présidence et apporte son expertise pour définir la position française.

2 – La participation à l'élaboration du budget annuel

La direction du Budget participe, ensuite, à l'élaboration et à l'exécution du budget européen annuel dans ses volets dépenses et recettes. Ce budget doit respecter les plafonds établis dans le cadre financier pluriannuel.

Ainsi, lorsque la Commission soumet, généralement avant fin avril / début mai, son avant-projet de budget aux États membres, la direction du Budget travaille, en liaison avec le secrétariat général pour les affaires européennes, le ministère des affaires étrangères et l'ensemble des ministères intéressés par le pilotage des crédits européens, à la formalisation de la position française. Elle entretient, dans ce cadre, des contacts réguliers avec les ministères financiers européens, notamment ceux des pays contributeurs nets, afin de rapprocher les positions des pays membres au sein du Conseil.

Une fois le budget annuel voté par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, qui réunit les ministres du budget des vingt-sept États membres, la direction du Budget assiste la Commission européenne dans son rôle de gestion du budget et de paiement des dépenses communautaires. Elle intervient, ainsi, au sein du comité budgétaire qui se réunit environ une fois par semaine et qui regroupe les experts financiers des pays membres chargés d'examiner les questions courantes relatives à l'exécution du budget. La direction du Budget exerce au sein de ce comité une

fonction d'expertise des demandes et de contrôle de l'ensemble des décisions ayant un impact budgétaire, comme les transferts de crédits au sein du budget de l'Union ou les budgets rectificatifs. En fonction de l'ordre du jour, la direction du Budget rédige tout d'abord le projet d'instruction qui déterminera, ensuite, la position française, relayée par le représentant français siégeant au sein du comité budgétaire, après accord interministériel sous l'égide du Secrétariat des Affaires Européennes.

B - Les relations financières entre l'Union européenne et la France

Les ressources de l'Union proviennent, principalement, des contributions des 27 États membres (1). Ceux-ci reçoivent, ensuite, des fonds de la part de l'UE (2). La France apparaît comme un contributeur net au budget de l'Union (le troisième en 2020) : elle contribue, en effet, à son budget davantage qu'elle ne perçoit de fonds européens.

1 – Les contributions françaises au budget européen

La France est le deuxième contributeur au budget européen, après l'Allemagne. La contribution française au budget européen a, ainsi, atteint 28,8 Md€ en 2021, soit 18 % des contributions des États membres. La contribution s'inscrit dans la loi de finances sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit du budget de l'UE.

La ressource la plus importante est la ressource calculée en fonction du revenu national brut (RNB) : elle s'élève, ainsi, à 22,4 Md€ en 2021. La seconde ressource est la ressource calculée en fonction de la TVA perçue par la France (3,6 Md€ en 2021). Viennent, ensuite, différentes ressources secondaires : les droits de douane et les droits agricoles (1,6 Md€ en 2021) et une nouvelle contribution fondée sur les déchets plastiques non recyclés (1,2 Md€ en 2021).

2 – Les retours européens au profit de la France

En 2020, les dépenses européennes réalisées en France se sont élevées à 15,8 Md€, ce qui représente 10,8 % du total des dépenses de l'Union. La France est, ainsi, le deuxième bénéficiaire en volume des dépenses de l'UE (derrière la Pologne). Cependant, en termes de retours par habitant, la France n'est que le 23^e bénéficiaire des fonds européens.

Ces retours concernent, principalement, la politique agricole commune (PAC) : celle-ci a représenté 60 % du total des retours français en 2020 (9,6 Md€). Viennent, ensuite, les retours au titre des politiques de compétitivité (2,8 Md€) et au titre de la politique de cohésion (2,5 Md€).