

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Rapport d'information
n° 2175

**Le projet de budget
européen pour 2015,
un test pour
les nouvelles règles
budgétaires**

COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

JUILLET 2014

**Estelle Grelier
et Marc Laffineur**
Députés

DOCUMENTS D'INFORMATION

www.assemblee-nationale.fr



Doté de 145 milliards d'euros en engagements et de 142 milliards d'euros en paiements, le projet de budget pour 2015 présenté par la Commission européenne affiche comme priorité le soutien à la croissance et à l'emploi. En revanche, il ne permet pas d'endiguer la progression des « restes à liquider », c'est-à-dire des engagements pris et non couverts par des paiements.

Jugeant que ce projet de budget risque de remettre en cause la soutenabilité du nouveau cadre financier, le Conseil souhaite en réduire le montant de 522 millions d'euros en engagements et de 2 milliards d'euros en paiements.

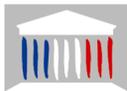
Deuxième exercice du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, le projet de budget pour 2015 offre ainsi l'occasion de préciser la portée des nouvelles règles budgétaires destinées à accroître la flexibilité du cadre financier concédée par le Conseil en contrepartie d'une stricte limitation des crédits.

Prix de vente : 3,50 €

ISBN 978-2-11-133205-8



En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
7, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 00 33



N° 2175

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le **projet de budget européen pour 2015**

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur

Députés

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	6
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 S'INCRIT DANS UN CADRE MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TENDUE ET UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESSERRÉE	8
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE HEURTÉE	8
1. L'exécution du budget en 2013.....	8
2. L'exécution du budget en 2014.....	15
B. L'ANNÉE 2015, DEUXIÈME EXERCICE D'UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RESSERRÉ	22
1. Les dépenses	22
a. Des montants limités.....	23
b. Une souplesse de gestion accrue	26
2. Les ressources	26
II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 AFFICHE COMME PRIORITÉS LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	30
A. LE PROJET PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	30
1. Les recettes	30
2. Les dépenses	32
a. Croissance intelligente et inclusive.....	39
i. Compétitivité pour la croissance et l'emploi.....	40
ii. Cohésion économique, sociale et territoriale.....	44
b. Croissance durable : ressources naturelles.....	48
i. Les dépenses agricoles	49
ii. Le développement rural.....	51
iii. La politique de la pêche.....	52
iv. L'environnement et le climat.....	53
c. Sécurité et citoyenneté	53

i. Liberté, sécurité et justice	55
ii. Citoyenneté	56
d. L'Europe dans le monde	57
i. Les instruments financiers européens	58
ii. La politique étrangère et de sécurité commune	61
e. Administration	61
i. Les dépenses administratives des institutions	62
ii. Les pensions	68
iii. Les écoles européennes	68
B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS	69
1. Le Conseil	69
a. La position des États membres	69
b. Le compromis	70
2. Le Parlement européen	75
TRAVAUX DE LA COMMISSION	77
CONCLUSIONS ADOPTÉES	79
ANNEXES	83
ANNEXE 1 : FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE ET PAR ÉTAT MEMBRE EN 2015	85
ANNEXE 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'UNION POUR 2015	87
ANNEXE 3 : LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU BUDGET EUROPÉEN	89

AVERTISSEMENT

Le présent rapport retient, à titre principal, les évolutions de crédits entre 2015 et 2014 telles qu'elles sont actuellement débattues par les institutions européennes.

En application de la règle fixée par la Commission européenne, qui diffère de celle traditionnellement retenue au niveau national pour l'examen du projet de loi de finances initiale, les comparaisons effectuées entre 2015 et 2014 prennent ainsi pour référence le budget initial pour 2014 tel que modifié par le budget rectificatif n° 1 et les projets de budget rectificatif n° 2 et 3. Il n'est, en revanche, pas tenu compte du projet de budget rectificatif n° 4, qui a été présenté après le projet de budget pour 2015.

La base pour 2014 prend donc notamment en considération le projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, qui propose l'ouverture de crédits de paiement à hauteur de 4,7 milliards d'euros.

Il en résulte des taux d'évolution des crédits généralement plus défavorables que ceux prenant comme référence le budget initial pour 2014.

En cas d'écart, les comparaisons par rapport au budget initial pour 2014 seront rappelées, dans la suite du rapport, en note de bas de page.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 2015 est le premier à être établi conformément au cadre budgétaire défini par le traité de Lisbonne. Le règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et l'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire⁽¹⁾ ainsi que les actes juridiques relatifs à la nouvelle génération de programmes de dépenses sont en effet désormais adoptés. Pour sa part, la nouvelle décision du Conseil relative aux ressources propres, adoptée le 26 mai 2014, devrait entrer en vigueur en 2016, après avoir été ratifiée par l'ensemble des États membres, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014.

Doté d'un peu plus de 145 milliards d'euros en engagements et de près de 142 milliards d'euros en paiements (hors instruments spéciaux, qui s'élèvent à 515 millions en engagements et 225 millions en paiements), le projet de budget présenté par la Commission européenne est le reflet exact des orientations fixées avec, d'une part, une priorité accordée à la croissance et à l'emploi et, d'autre part, une volonté affichée de tirer pleinement parti des possibilités de souplesse de gestion prévues. En effet, la proposition de la Commission européenne conduit à saturer le plafond en engagements de la sous-rubrique « Cohésion » ainsi que le plafond global prévu pour les crédits de paiement en 2015. Elle suggère même de dépasser ce plafond global en mobilisant l'instrument de flexibilité dès à présent et au-delà.

Jugeant que le projet de budget proposé par la Commission européenne risquait de mettre en cause la soutenabilité du nouveau cadre financier pluriannuel, le Conseil a décidé de le revoir à la baisse (– 522 millions d'euros en engagements et – 2,1 milliards d'euros en paiements).

Alors que le Parlement européen n'a pas encore adopté de position officielle, les négociations budgétaires vont ainsi être l'occasion de préciser le degré de flexibilité qui caractérisera finalement le nouveau cadre financier pluriannuel. En effet, en contrepartie d'un cadre financier jugé trop faible par la Commission et le Parlement, ces deux institutions ont obtenu la garantie d'une utilisation des instruments de souplesse qui devrait permettre, *in fine*, la mobilisation d'un volume de crédits plus important que lors de la précédente programmation pluriannuelle.

(1) Règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pour la période 2014-2020 et accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

Sur le fond, vos rapporteurs s'accordent sur l'impératif d'affermir le volet « recettes » de ce projet de budget – grâce à une méthode de prévision des droits de douane affinée – et, plus généralement, sur la nécessité de doter le budget de l'Union de nouvelles ressources propres.

En revanche, malgré des points d'accord sur les priorités affichées en faveur de la croissance et de l'emploi et sur la nécessité d'endiguer l'accroissement continu du « reste à liquider »⁽¹⁾ – ce que ne permet pas le projet de budget pour 2015, vos rapporteurs divergent fortement sur le volet « dépenses ».

Votre co-rapporteur Marc Laffineur, qui s'était prononcé en faveur des plafonds retenus par le Conseil européen pour le nouveau cadre financier, juge que la proposition formulée par la Commission européenne risque de les remettre en cause. En particulier, votre co-rapporteur considère que le niveau des paiements doit être revu, de telle sorte qu'une marge puisse être préservée à des fins de mobilisation en cours de gestion. Il estime enfin que les dépenses administratives doivent être davantage maîtrisées et que l'ensemble des institutions doivent participer à la réalisation de l'objectif de réduction des effectifs de 5 % fixé par l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, objectif dont le suivi doit en outre être amélioré.

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier considère que le niveau très insuffisant des plafonds de crédits d'engagement et de paiement arrêtés par le Conseil européen lors de son sommet de février 2013 rend d'autant plus indispensable tout élément de souplesse de gestion. Elle soutient donc la proposition de la Commission européenne pour le budget 2015.

Votre co-rapporteuse estime par ailleurs que l'objectif de réduction de 5 % des effectifs ne doit pas être appliqué de manière uniforme et systématique, mais en considérant l'accroissement des compétences des institutions prévu par les traités. Ainsi, le Parlement européen ne saurait se voir appliquer un tel objectif.

Afin de desserrer les contraintes pesant sur les budgets nationaux et de mettre fin aux débats opposant budget européen et budget national, votre co-rapporteuse soutient, par ailleurs, la proposition d'exclusion des contributions nationales au budget de l'Union du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Dans la même logique, elle considère que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union ne doit plus être pris en compte dans la norme de dépenses de l'État.

(1) Il s'agit du montant des engagements non encore couverts par des paiements.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 S'INCRIT DANS UN CADRE MARQUÉ PAR UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TENDUE ET UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESSERRÉE

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE HEURTÉE

1. L'exécution du budget en 2013

Le budget initial pour 2013 s'élevait à 150,9 milliards d'euros en engagements et 132,8 milliards d'euros en paiements. Si le montant des engagements ainsi voté correspondait à la proposition formulée par la Commission européenne le 25 avril 2012, les paiements s'établissaient à un niveau inférieur de 5 milliards d'euros.

Témoignant d'une exécution « heurtée », pour ne pas dire « chaotique », pas moins de neuf budgets rectificatifs, dont un faisant l'objet d'une lettre rectificative, ont été adoptés au cours de l'année 2013. Deux projets de budget rectificatif ont été plus particulièrement discutés : le deuxième, qui prévoyait une ouverture de crédits de paiement importante, et le sixième, amendé par une lettre rectificative qui revoyait nettement à la baisse les prévisions de recettes liées aux droits de douane pour 2013.

• **Le premier**, présenté le 18 mars 2013 et adopté le 4 juillet 2013, a ouvert 655 millions d'euros en engagements et 374 millions d'euros en paiements au titre de **l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne à compter du 1^{er} juillet 2013**. Ces ouvertures ont complété les crédits relatifs aux dépenses administratives qui avaient été inscrits dans le budget initial pour 2013. Le cadre financier pluriannuel 2007-2013 a été révisé en conséquence. **Votre co-rapporteuse Estelle Grelier juge étonnant que cette dépense, connue de longue date, n'ait pas été inscrite dès le budget initial pour 2013.**

• Dès le 27 mars 2013, la Commission européenne a présenté un projet de budget rectificatif proposant une hausse des prévisions de recettes issues des amendes de 290 millions d'euros et demandant, sur le fondement de reports de besoins de paiements de 2012 sur 2013 évalués, par ses soins, à hauteur de 16 à 17 milliards d'euros et en application des deux déclarations communes accompagnant le budget rectificatif n° 6 pour 2012 et le budget initial pour 2013 ⁽¹⁾, **une forte augmentation des crédits de paiement, destinés à répondre aux besoins en fin d'exercice sur l'ensemble du budget 2013.**

(1) L'adoption du projet de budget rectificatif n° 6 pour 2012 et du projet de budget pour 2013 s'est accompagnée de deux déclarations des autorités européennes. Ainsi, tout en convenant d'une réduction du niveau des crédits de paiement pour 2013 par rapport à la proposition de la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil ont, dans une déclaration commune avec la Commission signée le 10 décembre 2012, invité la Commission à demander des crédits de paiement supplémentaires dans un budget rectificatif si les crédits inscrits dans le budget 2013 s'avéraient insuffisants pour couvrir les

C'était la première fois qu'une demande d'ouverture de crédits intervenait si tôt dans l'année et qu'elle atteignait un tel montant – 11,23 milliards d'euros. Cette proposition, qui revenait à porter les crédits de paiement à un niveau très proche de leur plafond fixé pour 2013 dans le cadre financier pluriannuel, devait permettre, selon la Commission européenne, de couvrir toutes les obligations juridiques laissées en suspens à la fin de l'exercice 2012 ainsi que celles relatives à 2013, et d'éviter ainsi tout « report anormal » sur 2014 de besoins en paiements qui auraient dû être pris en charge pendant l'exercice 2013. La demande concernait à titre principal, à hauteur de 9 milliards d'euros, **la politique de cohésion**.

Après avoir fait de l'adoption de ce projet de budget rectificatif un préalable indispensable à son accord sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP 2014-2020), le Parlement européen a adopté une position plus nuancée dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique relatif au CFP 2014-2020, en précisant que son approbation du CFP ou son adoption du budget pour 2014 était subordonnée à l'adoption de ce projet de budget rectificatif. Bien que codécisionnaire du volet « dépenses » du budget de l'Union depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen semble ainsi peiner à s'imposer.

Compte tenu des réticences exprimées par plusieurs États membres au sein du Conseil – les États contributeurs nets n'étaient pas convaincus par les justifications apportées par la Commission sur les demandes d'ouvertures de crédits –, il a été décidé d'opérer en deux temps.

Le budget rectificatif n° 2 pour 2013, modifié par le Conseil le 9 juillet 2009 et approuvé par le Parlement européen le 11 septembre 2013, a pris acte de la hausse des prévisions des recettes issues du produit des amendes de 290 millions d'euros et ouvert des crédits de paiement à hauteur de **7,3 milliards d'euros**, répartis entre les rubriques « Compétitivité » (638 millions d'euros), « Cohésion » (5 853 millions), « Ressources durables » (395 millions), « Liberté, sécurité et justice » (84 millions), « Citoyenneté » (10 millions) et « Action internationale » (318 millions).

Parallèlement à sa décision de juillet de ne retenir une ouverture de crédits qu'à hauteur de 7,3 milliards d'euros, le Conseil avait pris l'engagement politique d'adopter un budget rectificatif complémentaire en cas de nécessité, en renvoyant l'examen, sur la base d'estimations affinées par la Commission européenne, à l'automne. En conséquence, compte tenu des informations

dépenses relevant de l'ensemble des rubriques à l'exception de celle relatives aux dépenses administratives. Par ailleurs, le Parlement européen et le Conseil ont convenu d'une déclaration commune relative aux besoins en paiements pour 2012, tenant compte du fait que les crédits de paiement supplémentaires autorisés dans le budget rectificatif n° 6/2012 avaient été réduits de 2,9 milliards d'euros par rapport au montant proposé par la Commission et ne couvraient pas toutes les demandes de paiement reçues à l'époque. En conséquence, la Commission européenne s'est engagée à présenter au début de l'année 2013 un projet de budget rectificatif destiné à couvrir les créances suspendues de 2012, ainsi que les autres obligations juridiques en suspens, sans préjudice de la bonne exécution du budget 2013.

apportées par la Commission européenne, **le budget rectificatif n° 8, adopté le 19 novembre 2013, a ouvert 3,9 milliards d'euros**, répartis de la manière suivante : 355 millions d'euros sur la sous-rubrique « Compétitivité », 3 148 millions sur la sous-rubrique « Cohésion », 222 millions sur la rubrique « Ressources durables », 49 millions sur la rubrique « Liberté, sécurité et justice » et 194 millions sur la rubrique « Action internationale ». **Ainsi, au total, les 11,23 milliards d'euros demandés initialement ont été ouverts.**

- **Le budget rectificatif n° 3**, présenté le 15 avril 2013 et adopté le 11 septembre 2013, a, de manière traditionnelle et conformément au règlement financier, **inscrit en recette dans le budget 2013 l'excédent résultant de l'exécution de l'exercice budgétaire 2012**, qui s'est élevé à **1 023 millions d'euros**, diminuant d'autant la contribution globale des États membres au financement du budget de l'Union. Ce surplus provient de recettes supérieures aux prévisions (719 millions d'euros), d'une sous-exécution des dépenses (244 millions) et d'écarts de taux de change (60 millions). **Votre co-rapporteuse Estelle Grelier rappelle à cet égard son souhait que les excédents du budget ne reviennent plus aux États membres mais soient reportés d'année en année.**

- **Le quatrième budget rectificatif**, présenté le 29 avril 2013 et adopté le 11 septembre 2013, **a augmenté le nombre d'emplois de trois institutions** : l'Agence du système global de navigation par satellite (GNSS) européen (+ 20 emplois), l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (+ 2 emplois), cette dernière bénéficiant en outre du transfert d'agents contractuels (13 équivalents temps plein) depuis la Commission européenne ; la Cour de justice de l'Union européenne (+ 7 emplois). Ces modifications ne se sont pas traduites par des demandes de crédits supplémentaires, les financements étant assurés par redéploiement. En revanche, **on peut s'interroger sur l'articulation de ces 29 créations d'emplois avec l'objectif de réduire les effectifs des institutions de 5 % entre 2013 et 2017 fixé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013**. Dans le budget rectificatif, seule la création des 2 emplois à l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » fait explicitement l'objet d'un redéploiement depuis ceux de la Commission européenne. Pour le reste, la Commission européenne a simplement évoqué, devant le Conseil, un redéploiement d'ici à la fin de l'année 2013.

- **Le budget rectificatif n° 5**, adopté le 11 septembre 2013, **a ouvert 14,6 millions d'euros en paiements et en engagements** dans le cadre de la mobilisation du **Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** au bénéfice de la Slovénie, de la Croatie et de l'Autriche, touchés par des inondations à l'automne 2012.

- Lors de son adoption par la Commission européenne le 10 juillet 2013 puis de sa présentation au comité budgétaire le 3 septembre 2013, **le projet de budget rectificatif n° 6**, relatif au volet ressources du budget de l'Union, **proposait de réviser les assiettes de TVA et de revenu national brut (RNB) ainsi que le montant des ressources propres traditionnelles conformément à**

la décision prise par le Comité consultatif des ressources propres du 16 mai 2013. Le montant des ressources propres traditionnelles devait ainsi passer de 18,6 à 16,8 milliards d'euros. Le projet de budget prévoyait également de tenir compte, à hauteur de 561 millions d'euros, de la hausse des recettes diverses compte tenu de l'amende infligée à la société Microsoft pour non-respect des règles de concurrence, et de créer une ligne budgétaire, afin de permettre la mise en œuvre des fonds fiduciaires de l'Union.

Mais, le 18 septembre 2013, **la Commission européenne a adopté une lettre rectificative à ce projet de budget n° 6 – ce qui constitue une procédure exceptionnelle** – afin de prendre en compte les évolutions suivantes :

– une majoration des recettes diverses à hauteur de 668 millions d'euros, afin de tenir compte du paiement de nouvelles amendes ainsi que d'intérêts de retard. Cette proposition n'a pas soulevé de difficultés particulières ;

– **une nouvelle diminution du montant des ressources propres traditionnelles**, désormais estimé à 14,98 milliards d'euros. Il s'agissait, selon la Commission européenne, d'un ajustement technique destiné à prendre en compte les sous-exécutions de rentrées douanières constatées depuis le début de l'année. Cette nouvelle baisse d'1,8 milliard d'euros devait être compensée par une augmentation à due concurrence des contributions nationales. La lettre rectificative avait ainsi pour conséquence d'augmenter la contribution française au budget de l'Union de 223 millions d'euros.

Compte tenu du mécontentement de plusieurs États – dont l'Allemagne, l'Espagne, et la France – provoqué par cette double révision à la baisse des droits de douane en 2013, qui a entraîné une hausse importante et non anticipée des contributions des États au budget de l'Union, **le Conseil a demandé, dans sa déclaration du 14 octobre 2013, la mise en place d'un groupe spécifique chargé d'améliorer les prévisions de ressources propres traditionnelles et a invité la Commission européenne à revoir ses méthodes de prévision.**

Vos rapporteurs s'étonnent que la Commission européenne ait pu procéder à une telle surestimation des droits de douane dans son budget initial pour 2013 (différence de 11 % par rapport à la révision de mai 2013 proposée dans le projet de budget rectificatif n° 6 et de 20 % par rapport à la lettre rectificative de septembre 2013) et qu'elle propose à deux reprises au cours d'une même année de les revoir à la baisse. De tels écarts sont d'autant plus difficilement acceptables qu'ils ont un impact immédiat sur la contribution des États membres, alors que ceux-ci doivent consentir des efforts importants dans le cadre de la maîtrise de leurs dépenses. Ils fragilisent, par conséquent, l'exécution budgétaire au sein de ces États.

Vos rapporteurs, qui soutiennent la création d'un groupe de travail afin de d'améliorer les estimations relatives aux droits de douane, s'inquiètent que les leçons ne puissent en être tirées pour le projet de budget

pour 2015. En effet, alors que la demande du Conseil date du 14 octobre 2014, la Commission européenne a simplement présenté, lors du Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2014, sa méthodologie – qui présente plusieurs fragilités – et a indiqué ne pas avoir pu modifier ses hypothèses de travail pour 2015. Elle s’est alors contentée de demander aux États membres de lui faire part de leurs observations sur sa méthodologie d’ici au 30 septembre 2014, dans la perspective d’une réunion spécifique du comité en décembre prochain.

Vos rapporteurs estiment par ailleurs que les fragilités relatives aux ressources propres traditionnelles ainsi mises à jour et les ressauts sur les contributions des États membres qui en découlent plaident pour une remise à plat du système des ressources propres, reposant sur de véritables ressources propres dynamiques et modernes ⁽¹⁾.

Le projet de budget rectificatif n° 6 a finalement été adopté, le 24 octobre 2013, tel qu’amendé par la lettre rectificative présentée le 18 septembre 2013.

• **Le septième budget rectificatif**, adopté le 19 novembre 2013, augmente de **150 millions d’euros les crédits d’engagement du Fonds social européen (FSE)** au sein de la sous-rubrique « Cohésion ». Il s’agit ainsi de tirer les conséquences de l’accord politique obtenu au Conseil européen en juin 2013, qui prévoit une compensation au bénéfice de la France (100 millions), de l’Italie (30 millions) et de l’Espagne (20 millions) du surcoût généré par le changement des modalités de prise en compte du développement rural dans le calcul du chèque britannique. Tandis que les engagements ont été mobilisés à hauteur de 16 millions par recours à la marge sous plafond et à hauteur de 134 millions par l’instrument de flexibilité, ce budget rectificatif devrait avoir un impact sur les crédits de paiement à compter de 2015.

• Enfin, **le neuvième et dernier budget rectificatif pour 2013**, présenté par la Commission européenne le 3 octobre 2013 et adopté le 19 novembre 2013, a mobilisé 400 millions d’euros en engagements et 250 millions d’euros en paiements dans le cadre du Fonds de solidarité de l’Union européenne. Les bénéficiaires en sont la Roumanie (2,5 millions), touchée par la sécheresse en 2012, ainsi que l’Allemagne (360 millions), l’Autriche (21,7 millions) et la République tchèque (15,9 millions), victimes d’inondations en mai et juin 2013.

Au total, **les budgets rectificatifs pour 2013 ont augmenté les engagements de près de 1,2 milliard d’euros et les paiements de 11,6 milliards d’euros.** Votre co-rapporteuse Estelle Grelier juge que cela atteste de la pratique du Conseil de sous-évaluer quasi-systématiquement les besoins lors de l’adoption du budget initial.

(1) Voir, à ce sujet, le rapport d’information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l’Union européenne », *Assemblée nationale, XIV^e législature, 20 novembre 2012.*

Compte tenu de l'ensemble des mouvements opérés au cours de la gestion, les moyens disponibles en 2013 se sont établis à **152,1 milliards d'euros en engagements et à 144,5 milliards en paiements**, contre 150,9 milliards d'euros en engagements et 132,8 milliards d'euros en paiements dans le budget initial pour 2013.

Dans son rapport sur la gestion budgétaire et financière en 2013, la Commission européenne affiche **des taux de consommation élevés en engagements et en paiements**. Ainsi, en engagements, les taux d'exécution des crédits sont de 100 % sur l'ensemble des rubriques à l'exception de la rubrique « Administration » (99 %). En paiements, les taux d'exécution sont également compris entre 99 et 100 %, à l'exception toutefois de deux rubriques. Le taux d'exécution de 72 % sur la rubrique « Citoyenneté » résulte principalement de la mobilisation tardive du Fonds de solidarité au profit de l'Allemagne, l'Autriche, la Roumanie et la République tchèque. Sur la rubrique « Administration », le taux de consommation des crédits de paiement de 93 % trouve en grande partie son explication dans le fait que la Commission avait anticipé l'adoption en 2013 de l'ajustement salarial au titre de 2012 (un contentieux opposait la Commission et le Conseil), or cet ajustement salarial a finalement été adopté en 2014. Les crédits provisionnés pour cet ajustement n'ont donc pas pu être utilisés en 2013.

Les ouvertures de crédits de paiement intervenues en cours d'année ont notamment eu pour conséquence de ralentir la progression des « restes à liquider » (RAL) – c'est-à-dire des engagements pris par l'Union européenne non encore couverts par des paiements –, mais n'ont pas permis d'en réduire le montant. En effet, alors qu'ils s'élevaient à 217,8 milliards d'euros au 31 décembre 2012, les restes à liquider s'établissent à **222,4 milliards à la fin de l'année 2013, ce qui représente 2,3 années de paiements**. Les restes à liquider ont ainsi progressé de 2 % en 2013, contre 4,8 % en 2012.

ÉVOLUTION DU RESTE À LIQUIDER EN 2013

(en millions d'euros)

Rubrique	RAL au 01.01.2013	Paiements sur RAL	Engagements 2013	Paiements sur engagements 2013	Dégagements d'office 2013	RAL au 31.12.2013	Évolution
1A. Compétitivité	26 556	7 859	17 723	6 448	341	29 629	+ 3 073
1B. Cohésion	139 715	55 964	54 959	968	681	137 063	- 2 652
2. Ressources naturelles	26 886	13 444	61 463	46 080	396	28 428	+ 1 542
3A. Liberté, sécurité, justice	1 807	384	1 525	738	85	2 125	+ 318
3B. Citoyenneté	509	244	1 252	517	48	952	+ 443
4. L'Union comme acteur dans le monde	21 429	5 002	9 793	2 053	854	23 313	+ 1 884
5. Administration	320	289	5 040	4 701	28	342	+ 22
6. Compensations				75	75		
TOTAL	217 222	83 186	151 829	61 580	2 432	221 853	+ 4 631
Autres institutions	588	424	3 830	3 278	159	557	- 31
TOTAL	217 810	83 611	155 659	64 858	2 591	222 410	+ 4 600

Source : Commission européenne.

La sous-rubrique regroupant les moyens destinés à la politique de cohésion, qui concentre 62 % des RAL, est la seule à en voir le montant diminuer, de 2 %, pour s'établir à 137 milliards d'euros, reflétant ainsi les ouvertures massives de crédits intervenues dans l'année. Si les autres rubriques voient toutes leur RAL progresser, il convient de souligner un « effet d'optique » pour la rubrique « Citoyenneté », dont la forte progression du RAL s'explique, pour une très grande part, par la mobilisation tardive du Fonds de solidarité de l'Union européenne, le budget rectificatif n° 9 n'ayant été adopté que le 19 novembre 2013.

En fin d'année, la Commission européenne a annoncé que **les reports de besoins de paiements de 2013 sur 2014 s'élevaient, au titre de la politique de cohésion, à 23,4 milliards d'euros** (contre 17 milliards l'an dernier). Afin de déterminer exactement l'ampleur des besoins, il conviendrait que la Commission européenne indique quelle est, au sein de ce montant, la part des factures reçues trop tardivement pour pouvoir être honorées en 2013 (notamment celles reçues après le 16 décembre) – la Commission n'est en effet pas tenue juridiquement de régler les factures reçues après le 31 octobre et n'a pas les moyens techniques et humains nécessaires pour absorber le volume important des factures parvenant en fin d'année – et qui font donc l'objet d'un report automatique de leur paiement au début de l'année 2014. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que, souvent, les États membres qui transmettent les factures en fin d'année cherchent avant tout à éviter

la procédure de dégagement d'office. Il n'en demeure pas moins qu'il serait inacceptable que des acteurs nationaux – comme les collectivités territoriales, les universités ou les associations – se retrouvent en difficulté si la Commission européenne ne pouvait honorer ses engagements faute de crédits.

L'exercice 2013 s'est conclu par un excédent de l'ordre d'1 milliard d'euros (1 005 millions d'euros), soit un ordre de grandeur proche de celui des deux dernières années (1 milliard en 2012 et 1,5 milliard en 2011), confirmant ainsi une stabilisation du montant de cet excédent à un niveau bien inférieur à celui des années précédentes (4,5 milliards en 2010). L'excédent de l'exercice 2013 trouve son explication dans une exécution en recettes positive à hauteur de 771 millions (soit un niveau légèrement supérieur à 2012), une sous-exécution des dépenses de 276 millions (un peu supérieure à 2012) et des différences de taux de change ayant un impact négatif à hauteur de 42 millions d'euros.

2. L'exécution du budget en 2014

Le budget voté pour 2014, première année de mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel, **s'élève à 142,2 milliards d'euros en engagements et à 135,2 milliards d'euros en paiements.**

Trois projets de budget rectificatif ont été présentés par la Commission européenne depuis le début de l'année.

• **Le premier**, présenté le 11 février 2014 et adopté définitivement le 16 avril 2014, **n'a pas d'incidence sur le montant global des dépenses ou des recettes du budget de l'Union.** Il a en effet pour objet de :

– **tirer les conséquences de l'augmentation de capital du Fonds européen d'investissement (FEI)** décidée à la fin de l'année 2013. Il est ainsi proposé de transférer, au sein de la sous-rubrique « Compétitivité », 42,5 millions d'euros – soit la première tranche annuelle des 170 millions d'euros prévus au titre de la hausse de la contribution de l'Union au FEI – des lignes budgétaires portant les instruments financiers des programmes COSME et Horizon 2020 vers la ligne budgétaire permettant la mise à disposition des parts libérées du capital du Fonds européen d'investissement ;

– **opérer les modifications de nomenclature budgétaire rendues nécessaires par la nouvelle base légale du programme Horizon 2020 ;**

– **créer une structure budgétaire pour l'entreprise commune « Shift2Rail » (S2R)**, qui a vocation à développer des initiatives technologiques conjointes, et **doter la ligne budgétaire relative au personnel de cette entreprise commune de 480 000 euros issus des dépenses d'appui administratif du programme Horizon 2020.**

Ce premier budget rectificatif a été approuvé par le Conseil après qu'il a été précisé que les dividendes du FEI ne pouvaient, à ce stade, être utilisés pour

financer l'augmentation de la contribution de l'Union, ainsi que par le Parlement européen.

• **Le deuxième projet de budget rectificatif pour 2014**, présenté le 15 avril 2014, a pour objet **d'inscrire au sein du volet « ressources » du budget 2014 l'excédent résultant de l'exécution de l'exercice 2013**. D'un montant de 1 005 millions d'euros, il diminue d'autant la contribution des États membres au financement du budget de l'Union.

• **Le projet de budget rectificatif n° 3**, présenté par la Commission européenne le 28 mai 2014, **s'accompagne, pour la première fois, d'une proposition de décision de mobilisation de la marge pour imprévus**, qui constitue un nouvel outil de souplesse créé dans le règlement fixant le cadre financier pour la période 2014-2020.

Le projet de budget rectificatif propose tout d'abord **de revoir à la hausse les prévisions de recettes** (+ 1 568 millions d'euros) provenant d'une part des amendes et intérêts (+ 1 417 millions d'euros) et d'autre part des remboursements reversés à la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (une partie des « revenus » ayant été mobilisée au bénéfice du Fonds de garantie pour les actions extérieures, le reste revenant au budget de l'Union).

Il suggère ensuite de **tirer les conséquences de la création d'un nouveau groupe administratif regroupant les secrétaires et les commis** des institutions européennes à la suite de la révision du statut des fonctionnaires qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. La transformation d'emplois qui s'ensuit nécessite la modification des tableaux des effectifs des institutions et entraîne une baisse des dépenses administratives de 380 000 euros, que la Commission européenne propose, s'agissant des crédits de paiement, de réserver à des fins de redéploiement.

Enfin, le projet de budget rectificatif prévoit, outre un redéploiement de 65 millions d'euros issus de la réserve pour les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable au profit du Fonds européen pour la pêche, **une hausse des crédits de paiement de 4,7 milliards d'euros, afin de faire face aux principaux besoins de paiement à couvrir d'ici à la fin de l'année**.

Il s'agit ainsi, selon la Commission européenne, de « *couvrir les besoins les plus urgents et les conséquences des décisions prises après l'accord du Conseil européen de février 2013* » sur le plafond des paiements du CFP 2014-2020. Elle justifie cette demande par le niveau, qu'elle a toujours jugé insuffisant, du plafond des paiements fixé pour 2014 (135,9 milliards d'euros, soit 8,4 milliards d'euros de moins que le budget 2013), la quasi-impossibilité d'opérer des redéploiements de crédits, le montant élevé des arriérés de paiements des programmes 2007-2013 relatifs à la politique de cohésion (23,4 milliards d'euros fin 2013) et un rythme d'exécution des paiements supérieur à celui de 2013.

Plus de 70 % des crédits demandés (3 395 millions, soit 71,6 % du total) **sont destinés à la politique de cohésion**, tandis que 1 343 millions se répartissent entre les autres rubriques :

– **587 millions pour la sous-rubrique 1A** « Compétitivité pour la croissance et l’emploi » ;

– **106 millions pour la rubrique 2** « Croissance durable » ;

– **651 millions d’euros pour la rubrique 4** « L’Europe dans le monde ».

En conséquence, la Commission européenne suggère de recourir, d’une part, à **la marge sous plafond à hauteur de 711 millions d’euros** – ce qui correspond à **la mobilisation de la totalité de cette marge** – et, d’autre part, à **la marge pour imprévus, dans son intégralité, soit 4 milliards d’euros**.

La « saturation » de la marge sous plafond doit permettre de financer :

– **305 millions d’euros sur la sous-rubrique 1A**. Sont notamment concernés les programmes Erasmus (85 millions pour le deuxième préfinancement des agences nationales), Horizon 2020 (75 millions pour l’achèvement des programmes de recherche du 7^e programme-cadre de recherche), EGNOS-Galileo (70 millions pour le développement des lanceurs de satellites), mais aussi le plan de relance de l’économie (55 millions), l’union douanière et le fonctionnement des systèmes fiscaux (10 millions) et les solutions d’interopérabilité pour les administrations publiques (10 millions) ;

– **6 millions d’euros sur la rubrique 2**, dans le cadre du programme LIFE, notamment pour permettre la mise en œuvre du système de prêt et de garantie de l’instrument de financement privé pour l’efficacité énergétique ;

– **401 millions d’euros sur la rubrique 4** : 250 millions au titre de l’aide humanitaire ; 100 millions pour l’instrument de coopération au développement et l’instrument d’aide de préadhésion afin de leur restituer les moyens mobilisés de manière temporaire au bénéfice de l’aide humanitaire ; 51 millions pour l’instrument contribuant à la stabilité et à la paix afin de régler des factures impayées reportées sur 2014.

Par ailleurs, s’appuyant sur l’article 13 du règlement fixant le CFP 2014-2020, qui prévoit les modalités de constitution et de fonctionnement de la marge pour imprévus, qui constitue « *le dernier recours face à des circonstances imprévues* », ainsi que sur la déclaration commune du Parlement européen et de la Commission sur les crédits de paiement annexée au budget 2014⁽¹⁾, **la**

(1) Cette déclaration précise que la Commission européenne pourrait se retrouver en situation d’avoir recours à la marge pour imprévus en cours de gestion 2014, afin de surmonter d’éventuelles difficultés de paiement.

Commission européenne estime nécessaire de mobiliser la totalité de la marge pour imprévus pour 2014, soit 4 206,7 millions d'euros ⁽¹⁾.

LA MARGE POUR IMPRÉVUS

Article 13 du règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

1. Une marge pour imprévus pouvant atteindre 0,03 % du revenu national brut de l'Union est constituée en dehors des plafonds du cadre financier, en tant que dernier recours face à des circonstances imprévues. Elle peut être mobilisée uniquement dans le cadre d'un budget rectificatif ou d'un budget annuel.

2. Le recours à la marge pour imprévus n'excède pas, au cours d'une année donnée, le montant maximal prévu dans le cadre de l'ajustement technique annuel du cadre financier, et est compatible avec le plafond des ressources propres.

3. Les montants rendus disponibles par la mobilisation de la marge pour imprévus sont entièrement compensés sur les marges existantes dans une ou plusieurs rubriques du cadre financier pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs.

4. Les montants ainsi prélevés ne sont plus mobilisables dans le contexte du cadre financier. Le recours à la marge pour imprévus n'occasionne pas de dépassement du total des plafonds de crédits d'engagement et de paiement qui sont fixés dans le cadre financier pour l'exercice financier en cours et les exercices futurs.

Point 14 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière

La mobilisation de tout ou partie de la marge pour imprévus est proposée par la Commission à l'issue d'un examen en profondeur de toutes les autres possibilités financières. Une telle proposition peut être faite uniquement en rapport avec un projet de budget rectificatif ou de budget annuel pour l'adoption duquel cette proposition serait nécessaire. La Commission assortit la proposition de mobiliser la marge pour imprévus d'une proposition de réaffectation, dans le cadre du budget existant, d'un montant significatif, dans la mesure justifiée par l'examen de la Commission.

La décision de mobiliser la marge pour imprévus est prise conjointement par le Parlement européen et le Conseil en même temps que leur approbation du budget rectificatif ou du budget général de l'Union dont la marge pour imprévus facilite l'adoption. Le Parlement européen et le Conseil statuent conformément aux règles de vote prévues à l'article 314 du TFUE concernant l'approbation du budget général de l'Union.

Il s'agit ainsi, selon la Commission, de faire face aux besoins de paiements qui n'étaient pas prévus lors de la détermination, par les chefs d'État et de gouvernement, des plafonds du CFP 2014-2020 d'une part et du vote du budget pour 2014 d'autre part, soit :

(1) Conformément à l'ajustement technique du cadre financier pour 2014 à l'évolution du RNB présenté par la Commission européenne le 20 décembre 2013, le montant en valeur absolue de la marge pour imprévus pour l'exercice 2014 s'élève à 4 026,7 millions d'euros.

– sur la sous-rubrique 1A, 282 millions d’euros au titre de la concentration, en début de cadre financier pluriannuel (2014 et 2015), des financements des programmes Horizon 2020, ERASMUS+ et COSME, décidée dans l’accord politique conclu en juin 2013 entre le Conseil et le Parlement européen, et de l’augmentation du capital du Fonds européen d’investissement ;

– sur la sous-rubrique 1B, 3 395 millions d’euros dont 3 296 millions destinés au FEDER, compte tenu d’un niveau plus élevé que prévu des demandes de paiement, et 99 millions au titre du préfinancement du Fonds européen d’aide aux plus démunis fixé à 11 % ;

– sur la rubrique 2, 100 millions d’euros au titre de la décision de prolonger la majoration de 10 % des taux de cofinancement pour les États membres qui risquent de connaître de graves difficultés financières (90 millions pour le Fonds européen agricole pour le développement rural – Feader – et 10 millions pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche – FEAMP –) ;

– sur la rubrique 4, 250 millions d’euros pour l’Ukraine dans le cadre de l’instrument européen de voisinage.

De fait, la Commission européenne estime que, dans le règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, rien n’interdit de mobiliser la marge pour imprévus uniquement en crédits de paiement et au-delà du plafond. De manière plus générale, elle considère que l’ensemble des instruments spéciaux peuvent être mobilisés au-delà des plafonds en crédits de paiement car un traitement identique doit être réservé aux engagements et aux paiements, les seconds suivant logiquement les premiers.

Afin de respecter les règles relatives à la marge pour imprévus, la Commission européenne suggère de diminuer les plafonds des années 2018 à 2020, à concurrence, pour chaque année, d’un tiers du total ainsi mobilisé.

Deux questions juridiques sont ainsi soulevées par cette proposition de mobilisation de la marge pour imprévus ⁽¹⁾ :

– qu’entend-on par « *dernier recours face à des circonstances imprévues* » ? En particulier, une sous-estimation de « reste à liquider » constitue-t-elle une « circonstance imprévue » ?

– est-il permis de mobiliser, au-delà du plafond de crédits de paiement, la marge pour imprévus, et plus généralement les instruments

(1) La question relative à la possibilité de pouvoir mobiliser la marge pour imprévus en paiements uniquement semble devoir trouver une réponse positive, ainsi qu’en témoignent les travaux préparatoires au cadre financier pluriannuel 2014-2020.

spéciaux (réserve pour aide d'urgence, Fonds de solidarité de l'Union, Fonds européen d'aide à la mondialisation, instrument de flexibilité) ?

Si l'article 3 du règlement portant CFP prévoit explicitement un tel recours pour les crédits d'engagement ⁽¹⁾, le cas des crédits de paiement fait actuellement débat entre la Commission européenne et le Conseil, mais également au sein de la Commission européenne.

D'aucuns avancent qu'aucune disposition du règlement ne l'interdit, voire qu'une lecture combinée des articles 3 et 4 ⁽²⁾ du règlement le permet, tandis que d'autres estiment que le règlement, ne le prévoyant pas explicitement, le prohibe.

Plusieurs États membres soulignent en particulier que si le projet initial de règlement mentionnait la possibilité de mobilisation en crédits de paiement au-delà du plafond, ce point a été retiré à la demande du Conseil. Un amendement en ce sens avait été soutenu par le Parlement européen, mais n'a pas été retenu.

À l'initiative de la France, les 8 contributeurs nets ⁽³⁾, qui sont opposés à la proposition de la Commission européenne, ont fait une déclaration commune dans laquelle ils estiment que la mobilisation de la marge pour imprévus est contestable d'un point de vue juridique et inutile au vu des besoins pour 2014. Ils jugent ainsi, d'une part, que les travaux préparatoires au règlement financier et ses dispositions finales relatives aux instruments spéciaux prévoient la possibilité d'une mobilisation au-delà des plafonds en engagements mais pas en paiements et, d'autre part, que le recours à la marge pour imprévus aux fins de payer des engagements pris avant 2014, « contraire à l'article 13 du règlement », ne respecte pas les conditions posées à sa mobilisation. Ils ajoutent que ce recours, « qui n'est pas nécessaire, ne constitue pas une solution de dernier recours et est prématuré », menace la soutenabilité des plafonds du cadre financier pluriannuel.

S'il apparaît très technique, le débat sur la possibilité de mobiliser, au-delà du plafond, des crédits de paiement dans le cadre des instruments spéciaux et de la marge pour imprévus recouvre des enjeux politiques forts.

Il s'agit de déterminer le degré de flexibilité qui sera permis dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, ainsi que le montant total des crédits qui pourront être effectivement mobilisés sur la période. La

(1) « les crédits d'engagement peuvent être inscrits au budget au-delà des plafonds des rubriques concernées, tels que définis dans le cadre financier, s'il est nécessaire d'utiliser les ressources de la réserve pour aides d'urgence, du Fonds de solidarité de l'Union européenne, de l'instrument de flexibilité, du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, de la marge pour imprévus, de la flexibilité spécifique pour faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche, et de la marge globale pour les engagements en faveur de la croissance et de l'emploi ».

(2) « Pour chacune des années couvertes par le cadre financier, le total des crédits pour paiements nécessaires, après ajustement annuel et compte tenu de toutes autres adaptations et révisions ainsi que de l'application de l'article 3, paragraphes 2 et 3, ne peut conduire à un taux d'appel des ressources propres supérieur au plafond des ressources propres fixé conformément à la décision 2007/436/CE, Euratom. ».

(3) Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

proposition formulée par la Commission européenne dans le projet de budget rectificatif n° 3, qui mobilise la totalité de la marge pour imprévus au-delà du plafond, après avoir utilisé l'intégralité de la marge sous plafond pour financer des dépenses qui peuvent être qualifiées de « courantes », revient en effet à considérer que l'enveloppe d'1,4 milliard d'euros annuels qui peut être mobilisée dans le cadre des instruments spéciaux s'ajoute au montant total du cadre financier pluriannuel. S'il était adopté en l'état, ce projet de budget créerait un précédent pour toute la période.

À cet égard, **vos rapporteurs rappellent leur souhait**, exprimé dans leurs rapports d'information n° 422 et 1 298 ⁽¹⁾, **en faveur d'une gestion plus souple du cadre financier pluriannuel, à même de permettre une mobilisation accrue des moyens et une gestion plus intelligente des crédits.**

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier souligne en particulier que le niveau, très insuffisant, des plafonds de crédits d'engagement et de paiement arrêtés par le Conseil européen lors de son sommet de février 2013 rend d'autant plus indispensable tout élément de souplesse de gestion. La flexibilité accrue du cadre financier pluriannuel était en effet la contrepartie posée à son caractère étriqué. Elle partage l'analyse selon laquelle la marge pour imprévus et les instruments spéciaux peuvent être mobilisés au-delà des plafonds en engagements et en paiements.

Votre co-rapporteur Marc Laffineur estime que le recours aux instruments permettant une souplesse de gestion doit s'effectuer dans le respect des plafonds retenus par les chefs d'État et de gouvernement les 7 et 8 février 2013. Il estime en conséquence que la mobilisation de ces instruments ne doit pas conduire au dépassement des plafonds fixés en crédits de paiement.

• Enfin, **le projet de budget rectificatif n° 4**, présenté par la Commission européenne le 9 juillet 2014, a pour principal objet **d'actualiser les prévisions relatives aux ressources propres** par rapport à celles du budget initial, afin de tenir compte des prévisions économiques agréées lors du Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2014. Il est donc proposé de réviser les assiettes de TVA et de revenu national brut (RNB) ainsi que le montant des ressources propres traditionnelles. En particulier, **comme l'an dernier, les prévisions relatives aux droits de douane font l'objet d'une modification importante** (elles passent de 16,2 à 15,7 milliards, soit une baisse de près de 2,7 %), confirmant, d'une part, la

(1) *Rapport d'information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l'Union européenne », Assemblée nationale, XIV^e législature, 20 novembre 2012 et rapport d'information n° 1298 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2014 de l'Union européenne et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Le budget de l'Union européenne pour 2014, préfiguration du cadre financier pluriannuel 2014-2020 », Assemblée nationale, XIV^e législature, 23 juillet 2013.*

nécessité d'une **révision rapide de la méthodologie de la Commission européenne** et, d'autre part, **le caractère insincère des prévisions retenues dans le projet de budget pour 2015, qui devront être révisées, ainsi que le reconnaît la Commission européenne.**

Le montant du chèque britannique pour 2010, 2011 et 2013 est, par ailleurs, réévalué à la hausse, avec un impact non négligeable sur la contribution de la France (+ 36,7 millions en 2010, + 58,2 millions en 2011 et +1,5 milliard en 2013). **Vos rapporteurs rappellent à ce sujet que les chèques et autres rabais, établis sur des bases de calcul obsolètes et si complexes qu'elles ne sont plus identifiables, sont contraires à une véritable vision européenne des politiques et nuisent à la lisibilité des budgets.**

Ce projet de budget rectificatif a également pour objet de constater **une majoration de recettes à hauteur de 2 milliards d'euros, due à des amendes et intérêts de retard, et une minoration des dépenses de 248 460 euros** (en engagements et en paiements) sur le budget du **Contrôleur européen de la protection des données**, à la suite de l'allongement de la procédure de sélection d'un nouveau contrôleur et de son adjoint.

Le projet de budget rectificatif n° 4 propose enfin de **procéder à plusieurs modifications de nomenclature budgétaire**, afin de mieux retracer la participation des pays en phase de préadhésion et des pays voisins aux programmes de coopération transnationaux financés dans le cadre du volet « coopération » du Fonds européen de développement régional (FEDER).

B. L'ANNÉE 2015, DEUXIÈME EXERCICE D'UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RESSERRÉ

Le projet de budget pour 2015 correspond au deuxième exercice du nouveau cadre financier pluriannuel, ce qui emporte deux conséquences.

La première, relative aux dépenses du budget, est que **le projet de budget pour 2015 s'inscrit dans un cadre financier resserré mais dont la souplesse de gestion a été accrue.**

La seconde, relative aux recettes, réside dans le fait que, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision du Conseil relative aux ressources propres qui a été adoptée le 26 mai 2014, **le budget pour 2015 demeure régi par la décision de 2007, à l'exception toutefois de ses dispositions relatives aux mécanismes de correction en faveur de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède, qui étaient limitées à la période 2007-2013.**

1. Les dépenses

Les plafonds du CFP 2014-2020 ont été arrêtés par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, puis approuvés

par le Parlement européen, en contrepartie, notamment, de l'introduction d'une plus grande souplesse de gestion sur la période.

a. Des montants limités

Par rapport à la programmation financière 2007-2013, les plafonds retenus pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 s'inscrivent en retrait en euros constants, mais en progression en euros courants. **Votre co-rapporteuse Estelle Grelier rappelle toutefois que ces évolutions interviennent dans un cadre marqué par l'accroissement des compétences confiées à l'Union par le traité de Lisbonne et par des attentes fortes en matière de plan de relance.**

Les plafonds s'élèvent à **960 milliards en engagements et à 908,4 milliards en paiements en euros constants 2011 et à 1 083 milliards en engagements et à 1 026 milliards en paiements en euros courants**. Près de **10 milliards d'euros sont prévus au titre des instruments spéciaux (11 milliards en euros courants)**. Le **Fonds européen de développement** est par ailleurs doté de **27 milliards d'euros (30 milliards en euros courants)**.

Cette programmation financière se situe très en-deçà de la proposition faite par la Commission européenne le 29 juin 2011 et révisée le 6 juillet 2012, qui s'établissait à 1 061 milliards d'euros en engagements, dont 19 milliards d'euros pour les instruments spéciaux, et à 988 milliards d'euros en paiements. Le Fonds européen de développement devait par ailleurs recevoir 30 milliards d'euros. **Cette proposition de la Commission européenne avait reçu le soutien de votre Commission, sur la proposition de votre co-rapporteuse Estelle Grelier, votre co-rapporteur Marc Laffineur étant partisan d'un cadre financier plus resserré** ⁽¹⁾.

En termes réels, le nouveau cadre financier accuse un recul de 3,4 % en engagements et de 3,6 % en paiements par rapport à la précédente programmation dont les plafonds s'établissaient à 993,6 milliards d'euros en engagements et 942,8 milliards d'euros en paiements. C'est la première fois depuis 1987 que le budget tombe au niveau de 0,95 % du RNB.

Le détail en est retracé dans le tableau ci-dessous.

(1) Cf. rapport d'information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l'Union européenne », Assemblée nationale, XIV^e législature.

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020 (EN EUROS CONSTANTS 2011)

(en millions d'euros)

Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014- 2020
1. Croissance intelligente et inclusive	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	<i>15 605</i>	<i>16 321</i>	<i>16 726</i>	<i>17 693</i>	<i>18 490</i>	<i>19 700</i>	<i>21 079</i>	<i>125 614</i>
<i>1b. Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	<i>44 678</i>	<i>45 404</i>	<i>46 045</i>	<i>46 545</i>	<i>47 038</i>	<i>47 514</i>	<i>47 925</i>	<i>325 149</i>
2. Croissance durable : ressources naturelles <i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>41 585</i>	<i>40 989</i>	<i>40 421</i>	<i>39 837</i>	<i>39 079</i>	<i>38 335</i>	<i>37 605</i>	<i>277 851</i>
3. Sécurité et citoyenneté	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. L'Europe dans le monde	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Administration <i>dont dépenses administratives des institutions</i>	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
<i>dont dépenses administratives des institutions</i>	<i>6 649</i>	<i>6 791</i>	<i>6 955</i>	<i>7 110</i>	<i>7 278</i>	<i>7 425</i>	<i>7 590</i>	<i>49 798</i>
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
Total crédits d'engagement	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
<i>en % du RNB</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,00 %</i>	<i>1,00 %</i>	<i>0,99 %</i>	<i>0,98 %</i>	<i>0,98 %</i>	<i>1,00 %</i>
Total crédits de paiement	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
<i>en % du RNB ⁽³⁾</i>	<i>0,98 %</i>	<i>0,98 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,92 %</i>	<i>0,93 %</i>	<i>0,93 %</i>	<i>0,91 %</i>	<i>0,95 %</i>
<i>Marge disponible</i>	<i>0,25 %</i>	<i>0,25 %</i>	<i>0,26 %</i>	<i>0,31 %</i>	<i>0,30 %</i>	<i>0,30 %</i>	<i>0,32 %</i>	<i>0,28 %</i>
<i>Plafond des ressources propres en % du RNB</i>	<i>1,23 %</i>							

Source : Commission européenne.

9,8 milliards en euros constants sont en outre prévus pour les instruments spéciaux, qui recouvrent quatre instruments financiers utilisables en cas d'urgence ou pour faire face à des imprévus budgétaires :

– la réserve d'aide d'urgence aux États tiers, 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, 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.

En euros courants, le **plafond des engagements s'établit à près de 1 083 milliards d'euros**, près de **1 095 milliards si l'on inclue les instruments spéciaux**, et celui des paiements s'élève à **1 024 milliards d'euros**. Le détail est retracé dans le tableau ci-dessous.

CADRE FINANCIER 2014-2020 (EN EUROS COURANTS)

(en millions d'euros)

Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014- 2020
1. Croissance intelligente et inclusive	63 973	66 813	69 304	72 342	75 271	78 752	82 466	508 921
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	<i>16 560</i>	<i>17 666</i>	<i>18 467</i>	<i>19 925</i>	<i>21 239</i>	<i>23 082</i>	<i>25 191</i>	<i>142 130</i>
<i>1b. Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	<i>47 413</i>	<i>49 147</i>	<i>50 837</i>	<i>52 417</i>	<i>54 032</i>	<i>55 670</i>	<i>57 275</i>	<i>366 791</i>
2. Croissance durable : ressources naturelles	59 303	59 599	59 909	60 191	60 267	60 344	60 421	420 034
<i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>44 130</i>	<i>44 368</i>	<i>44 628</i>	<i>44 863</i>	<i>44 889</i>	<i>44 916</i>	<i>44 941</i>	<i>312 735</i>
3. Sécurité et citoyenneté	2 179	2 246	2 378	2 514	2 656	2 801	2 951	17 725
4. L'Europe dans le monde	8 335	8 749	9 143	9 432	9 825	10 268	10 510	66 262
5. Administration	8 721	9 076	9 483	9 918	10 346	10 786	11 254	69 584
<i>dont dépenses administratives des institutions</i>	<i>7 056</i>	<i>7 351</i>	<i>7 679</i>	<i>8 007</i>	<i>8 360</i>	<i>8 700</i>	<i>9 071</i>	<i>56 224</i>
6. Compensations	29	0	0	0	0	0	0	29
Total crédits d'engagement	142 540	146 483	150 217	154 397	158 365	162 951	167 602	1 082 555
<i>en % du RNB</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,05 %</i>	<i>1,05 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,04 %</i>
Total crédits de paiement	135 866	141 901	144 685	142 771	149 074	155 362	156 295	1 023 954
<i>en % du RNB ⁽³⁾</i>	<i>1,01 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,99 %</i>

Source : Commission européenne.

L'enveloppe maximale prévue pour les instruments spéciaux s'élève à 11 milliards en euros courants, dont 2,2 milliards pour la réserve d'aide d'urgence, 1,2 milliard pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, 3,9 milliards pour le Fonds de solidarité et 3,7 milliards pour l'instrument de flexibilité.

Un réexamen du CFP ainsi fixé est prévu à mi-parcours, en 2016. Votre co-rapporteuse Estelle Grelier insiste sur la nécessité qu'il soit tenu compte, lors de ce réexamen, des préoccupations des citoyens de l'Union, afin de mettre en place une Europe des projets mobilisée en faveur de l'emploi et de la croissance.

b. Une souplesse de gestion accrue

La détermination du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 à un niveau, insuffisant selon votre co-rapporteuse, raisonnable selon votre co-rapporteur, s'est accompagnée de l'adoption de plusieurs mécanismes destinés à permettre une plus grande souplesse de gestion, entre les rubriques du budget et entre les exercices budgétaires.

En premier lieu, **une plus grande flexibilité est prévue dans le recours aux instruments spéciaux**, afin d'accroître les possibilités de mobilisation de ces instruments financiers. Est ainsi introduite la possibilité de reporter les crédits de la réserve d'aide d'urgence et du Fonds de solidarité de l'Union européenne sur l'année suivante, tandis qu'est portée de deux à trois ans la possibilité de reporter les crédits de l'instrument de flexibilité.

En deuxième lieu, **la marge sous le plafond des paiements du cadre financier d'une année peut être reportée automatiquement sur l'année suivante**. Un plafond encadrant le montant des reports est toutefois prévu pour les années 2017-2018-2019 à hauteur de, respectivement, 7, 9 et 10 milliards, soit 26 milliards d'euros au total. Ce mécanisme garantit que la totalité des 908 milliards d'euros du CFP 2014-2020 pourra être utilisée sur la période. Il devrait ainsi conduire à une utilisation des crédits supérieure à celle du cadre financier pour 2007-2013, qui, mobilisé à hauteur de 885 milliards d'euros, a été sous-exécuté. **Votre co-rapporteuse Estelle Grelier considère d'ailleurs que, alors que l'Europe devait faire face à une crise économique d'une rare ampleur, cette sous-exécution soulève des interrogations.**

En troisième lieu, **les marges laissées disponibles sous les plafonds des engagements du cadre financier pour les années 2014 à 2017 peuvent être reportées sur la période 2016-2020**, ce qui représente environ 2,6 milliards d'euros. Ces crédits seront fléchés vers la croissance et l'emploi, et notamment l'emploi des jeunes. Il s'agit ainsi notamment de prolonger, à partir de 2016, l'Initiative pour l'emploi des jeunes dont le financement de 6 milliards d'euros est concentré sur 2014 et 2015.

Enfin, **une « marge pour imprévus », d'un montant ne pouvant dépasser 0,03 % du RNB de l'Union, peut être mobilisée au-delà des plafonds fixés, en dernier ressort, afin de faire face à des dépenses imprévues.**

2. Les ressources

Mettant en application les conclusions du Conseil européen lors de ses réunions des 7 et 8 février 2013 et des 27 et 28 juin 2013, **la décision du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne**, adoptée à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen, n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par les parlements nationaux des 28 États membres. Compte tenu du délai observé pour l'approbation de la décision

du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, cette entrée en vigueur devrait intervenir en 2016, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014.

Pendant cet intervalle, **les dispositions de la décision de 2007 qui ne font pas l'objet d'une limitation dans le temps demeurent applicables. En revanche, les rabais accordés à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède, qui étaient limités à la période 2007-2013, ne sont plus dus.**

La décision du Conseil du 26 mai 2014 ne bouleverse pas le système de financement de l'Union, mais apporte plusieurs modifications, principalement aux mécanismes de correction, qui profitent plutôt à la France.

Tout d'abord, la décision du Conseil de 2014 prévoit, comme la décision de 2007 telle que modifiée à mi-parcours, que **le montant total des ressources propres attribué au budget de l'Union** est plafonné à **1,23 %** de la somme des RNB de l'ensemble des États membres. Le montant total annuel des **crédits d'engagement** est, pour sa part, plafonné à **1,29 %** de la somme des RNB des États membres. Une relation ordonnée est maintenue entre engagements et paiements, afin de garantir leur compatibilité.

Tout en **maintenant le système de perception des ressources propres traditionnelles**, la décision de 2014 **revoit à la baisse**, de 25 à 20 %, **les frais de perception** que peuvent déduire les États des montants perçus, à compter du 1^{er} janvier 2014. Les pays fortement importateurs, comme les Pays-Bas ou la Belgique, sont ainsi moins avantagés.

Les principes régissant la ressource TVA sont prorogés, avec notamment un taux d'appel fixé à **0,30 %**, sauf pour **l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède** qui bénéficient d'un taux d'appel de **0,15 %**. Si la situation de l'Allemagne est ainsi confortée, celle des Pays-Bas et de la Suède (qui bénéficiaient précédemment d'un taux de 0,10 %) se dégrade légèrement tandis que l'Autriche ne bénéficie plus d'un taux préférentiel.

S'agissant de la **ressource RNB, les rabais profitant aux Pays-Bas et à la Suède sont affermis**, sur la période 2014-2020, à respectivement 695 et 185 millions en euros constants 2011, tandis que le **Danemark** devrait, à son tour, bénéficier d'un rabais de 130 millions en euros constants 2011 de 2014 à 2020 et **l'Autriche** d'un rabais décroissant de 30 à 10 millions d'euros entre 2014 et 2016.

Enfin, **le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni est confirmé**. Ses modalités de calcul, arrêtées lors du Conseil européen de juin 2013, demeurent inchangées, y compris en ce qui concerne la part relative au développement rural financé par la section « garantie » du FEAGA qui, ayant disparu, fait l'objet d'un calcul théorique de reconstitution. La France, ainsi que l'Italie et l'Espagne ont toutefois obtenu une compensation à ce titre, dans le cadre

des dotations attribuées au titre du Fonds social européen (100 millions pour la France, 30 pour l'Italie et 20 pour l'Espagne) (*cf. supra* I.A.1.).

Ainsi, loin de la réforme en profondeur proposée par la Commission européenne en juin 2011 – qui prévoyait la révision de l'ensemble des mécanismes de correction ainsi que l'affectation au budget européen d'une taxe sur les transactions financières et d'une ressource TVA remaniée –, la décision de 2014 se contente d'apporter quelques aménagements au système de ressources propres de l'Union. **Vos rapporteurs déplorent l'obsolescence et le manque d'ambition du système de financement du budget de l'Union ainsi décidé.**

Toutefois, conformément aux déclarations communes annexées à l'accord interinstitutionnel et au règlement portant cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, **un groupe à haut niveau a été chargé de poursuivre les travaux sur la question des ressources propres.** Il doit procéder à « *un réexamen général du système des ressources propres en tenant compte des objectifs généraux de simplicité, de transparence, d'équité et de responsabilité démocratique* ».

À cette fin, il doit, aux termes de la déclaration commune, prendre « *en considération toutes les contributions existantes et futures que les trois institutions européennes et les parlements nationaux pourraient apporter* ».

À cet égard, il convient de rappeler que, dans ses conclusions des 7 et 8 février 2013, **le Conseil européen** avait demandé au Conseil de poursuivre les travaux sur la proposition de la Commission en vue **d'une nouvelle ressource propre fondée sur la TVA** et invité les États membres participant à la coopération renforcée dans le domaine de **la taxe sur les transactions financières** (TTF) à examiner si celle-ci pouvait servir de base à une nouvelle ressource propre pour le budget de l'Union.

Pour sa part, **le Parlement européen** avait **soutenu la proposition présentée par la Commission européenne.**

De même, **vos commission des Affaires européennes** s'est prononcée, dans ses conclusions adoptées, sur la proposition de vos rapporteurs, le 20 novembre 2012, en faveur d'une **révision en profondeur du système des ressources propres, dans un objectif de « simplification et d'autonomisation ».** Elle estime ainsi nécessaire d'asseoir le financement du budget européen majoritairement sur des ressources propres et de permettre de la sorte une baisse de la part des contributions nationales et la disparition de la logique du « juste retour ». Plus précisément, elle est favorable à une **nouvelle ressource TVA**, comme proposée par la Commission européenne et soutient, de manière plus générale, la mise en place de nouvelles ressources propres, telle que la création, dans le cadre d'une coopération renforcée, d'une **taxe sur les transactions financières, dont une partie des recettes devrait être allouée au budget de**

l'Union. Elle demande également la suppression des différents mécanismes de correction, y compris du chèque britannique ⁽¹⁾.

À ce stade, le groupe à haut niveau, présidé par Mario Monti et composé de onze membres (trois désignés par chacune des trois institutions, la nomination du président devant faire l'objet d'un commun accord) ⁽²⁾, a été mis en place officiellement le 3 avril 2014. Il a procédé, le 24 juin 2014, à une première réunion consacrée à l'organisation des travaux du groupe, dont la composition pourrait être revue, compte tenu du renouvellement du Parlement européen et de la Commission mais également du souhait exprimé par le Conseil de porter à quatre le nombre de ses représentants, afin d'y inclure Pierre de Boissieu, ancien représentant de la France auprès de l'Union et ancien secrétaire général du Conseil. Si la Commission européenne a donné son accord à cette proposition et précisé qu'elle désignerait alors, comme son quatrième représentant, le directeur général du budget, le Parlement européen n'a pas encore indiqué sa position.

La prochaine réunion du groupe à haut niveau, prévue pour la fin de l'année, devrait être l'occasion de présenter un premier point d'étape de ses travaux. La méthode de travail prônée par Mario Monti, qui repose sur trois maîtres mots : « expertise, influence, appropriation », a pour objet de mener un travail indépendant, qui n'associerait les États membres qu'à une étape avancée du processus.

Alors que, **dans le courant de l'année 2016, les parlements nationaux seront invités à participer à une conférence interinstitutionnelle** afin d'examiner les résultats des travaux menés et que **la Commission**, parallèlement au réexamen du cadre financier prévu à mi-parcours, **évaluera s'il convient d'entreprendre de nouvelles initiatives concernant les ressources propres, vos rapporteurs entendent**, dans les mois qui viennent, **approfondir leurs travaux sur le système de ressources propres**, afin de permettre à l'Assemblée nationale de peser pleinement dans ce débat.

(1) Cf. rapport d'information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l'Union européenne », Assemblée nationale, XIV^e législature, 20 novembre 2012.

(2) Ivailo Kalfin, Alain Lamassoure et Guy Verhofstadt ont été désignés par le précédent Parlement européen, Daniel Dăianu, ancien membre du Parlement européen et ancien ministre des finances de la Roumanie.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 2015 AFFICHE COMME PRIORITÉS LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Lors de la présentation du projet de budget pour 2015 le 11 juin dernier, le commissaire chargé des affaires budgétaires Janusz Lewandowski a ainsi qualifié les objectifs poursuivis : « *combiner l'héritage du passé avec la nécessité d'aider l'Europe à se relever de la crise, tout en disposant de ressources réduites* ».

Jugeant que le projet de budget proposé par la Commission européenne risquait de mettre en cause la soutenabilité du nouveau cadre financier pluriannuel, le Conseil a décidé de le revoir à la baisse. Pour sa part, le Parlement européen n'a pas encore adopté de position officielle, mais il est probable qu'il défende le projet de la Commission.

A. LE PROJET PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Les recettes

Les prévisions de ressources du budget pour 2015, qui ont été approuvées par les États membres lors du Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2014, s'élèvent à **142,1 milliards d'euros, dont 140,6 milliards au titre des ressources propres**. Ces dernières représentent ainsi **1,01 % du revenu national brut (RNB)**, soit un niveau bien inférieur au plafond d'**1,23 % du RNB** qui résulte du mode de calcul défini par la décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système de ressources propres des Communautés européennes. Le détail, par type de ressource et par État membre, figure en annexe 1.

Les **ressources propres traditionnelles** (droits de douane et cotisations « sucre ») sont estimées à **16,8 milliards d'euros**, en hausse de 3,2 % par rapport à 2014. La **ressource TVA** est évaluée à **18,2 milliards d'euros**, soit une augmentation de 2,1 % par rapport aux prévisions de 2014. En conséquence, la **ressource RNB**, qui joue le rôle de variable d'ajustement, est estimée à **105,5 milliards d'euros**, en hausse de 3,5 % par rapport à 2014. Le rabais ou « chèque » britannique progresse pour s'établir à 5,4 milliards d'euros.

Les ressources propres traditionnelles constituent ainsi 11,8 % du total, la ressource TVA 12,9 %, la ressource RNB 74,2 % et les recettes diverses 1,1 %.

Vos rapporteurs appellent à la plus grande vigilance sur ces prévisions, en particulier celles relatives aux droits de douane. En effet, malgré les écarts importants constatés dans ses estimations relatives aux droits de douane en 2013 – qui a conduit à un ressaut conséquent de la contribution des États membres – ainsi que – à un niveau moindre toutefois – en 2014, la Commission européenne conserve, pour le projet de budget pour 2015, la même méthodologie

(cf. *supra* I.A.1. et I.A.2.). **Vos rapporteurs déplorent que la Commission européenne n'ait pas été en mesure de proposer un mode de calcul plus fiable dès à présent.**

Soulignant les incertitudes pesant sur le volet « recettes » du projet de budget pour 2015, et plus particulièrement sur le montant final de la ressource RNB et les contributions nationales, **vos rapporteurs s'étonnent de l'absence de respect, par la Commission européenne, du principe de sincérité budgétaire**, alors que, dans le même temps, elle veille à la mise en place, dans chaque État membre, d'un organe indépendant chargé de vérifier la fiabilité des prévisions économiques sur lesquelles les projets de budgets nationaux sont bâtis.

Vos rapporteurs rappellent par ailleurs que les rabais sur le taux de TVA dont profitaient, pour la période 2007-2013, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède, en application de la décision du Conseil du 7 juin 2007, ont disparu en 2014 (générant alors une forte progression de la ressource TVA) ainsi que les rabais forfaitaires prévus pour 2007-2013 au bénéfice Pays-Bas et la Suède au titre de la ressource RNB – **évitant ainsi à la France de participer à leur financement en 2014 et en 2015, ce qui diminue d'autant sa contribution au budget de l'Union.**

Toutefois, **plusieurs mécanismes correcteurs seront réintroduits** ⁽¹⁾, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014, lorsque la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne entrera en vigueur, après sa ratification par tous les États membres. Si l'on se réfère au délai d'approbation relatif à la précédente décision du Conseil, cette nouvelle décision devrait entrer en vigueur en 2016. **Votre co-rapporteuse Estelle Grelier s'interroge sur la justification du maintien de mécanismes dérogatoires au profit d'États membres qui ne sont pas confrontés à des difficultés budgétaires et qui refusent de participer au rééquilibrage des balances des paiements au sein de la zone euro.**

Il devrait ainsi en résulter un « ressaut » de **1,8 milliard d'euros du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne**, qui passerait, selon les documents présentés par le Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques le 9 juillet 2014, de 21 milliards en 2015, **22,8 milliards en 2016**, avant de revenir à 21,5 milliards en 2017.

ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION

(en millions d'euros)

	LF1 2014	PLF 2015	LPFP 2016	LPFP 2017
--	----------	----------	-----------	-----------

(1) Pour la période 2014-2020, taux réduit de TVA pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède et réductions forfaitaires de leurs contributions annuelles fondées sur le RNB pour le Danemark, les Pays-Bas et la Suède. Pour la période 2014-2016, réduction brute de sa contribution annuelle fondée sur le RNB pour l'Autriche.

Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	20 224	21 042	22 801	21 481
--	--------	--------	--------	--------

Source : rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

À cet égard, afin de desserrer les contraintes pesant sur les budgets nationaux et de mettre fin aux débats opposant budget européen et budget national, **vo**tre co-rapporteure Estelle Grelier soutient la proposition d'exclusion des contributions nationales au budget de l'Union du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Leur inclusion n'est en effet ni justifiée, ni pertinente. La présidence italienne de l'Union mène des réflexions intéressantes à ce sujet auxquelles la France doit s'associer. Dans la même logique, **vo**tre co-rapporteure considère que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union, qui n'est pris en compte dans la norme de dépenses de l'État que depuis 2008 pour des raisons de contingence budgétaire, doit désormais en être exclu.

Pour l'exercice 2015, les deux premiers contributeurs bruts demeurent l'Allemagne et la France. **La contribution prévisionnelle de la France pour 2015 s'élève ainsi à 21,09 milliards d'euros**, dont près d'1,5 milliard d'euros au titre du « rabais britannique » (cf. détail en annexe 1). **Sa part dans le total des contributions nationales s'établit à 17,04 %**.

PARTS RESPECTIVES DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS
DANS LE TOTAL DES CONTRIBUTIONS NATIONALES

Projet de budget 2015	
1. Allemagne	21,73 %
2. France	17,04 %
3. Italie	12,22 %
4. Royaume-Uni	11,13 %
5. Espagne	8,17 %
6. Pays-Bas	4,64 %
7. Suède	3,26 %
8. Pologne	3,16 %

Source : Commission européenne.

2. Les dépenses

L'ensemble des moyens proposés par la Commission européenne dans le projet pour 2015 s'établit à **145,6 milliards en engagements**, soit 1,04 % du RNB, et à **142,1 milliards en paiements**, soit 1,02 % du RNB.

Au titre des instruments spéciaux, qui sont destinés à faire face à des circonstances exceptionnelles, la Commission européenne propose **515,4 millions d'euros en engagements (le montant maximum pouvant être mobilisé étant de 1 516 millions d'euros) et de 225 millions d'euros en paiements**. La réserve

d'aide d'urgence aux États tiers, sollicitée notamment en cas de catastrophe humanitaire, se voit dotée de 303 millions en engagements et de 150 millions en paiements. 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, s'établit à 162,4 millions en engagements et à 25 millions en paiements. Le **Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE) devrait être doté de 50 millions en engagements et en paiements pour permettre, le cas échéant, un préfinancement ; le plafond étant fixé à 541 millions d'euros en engagements pour 2015. Enfin, **l'instrument de flexibilité**, qui permet de financer des dépenses précisément identifiées et non prévues, dont le plafond est fixé à 510 millions d'euros en engagements, fait l'objet d'un traitement à part dans la présentation de la Commission européenne, vos rapporteurs y reviendront.

Hors instruments spéciaux, les dépenses s'élèvent à **145,1 milliards d'euros en engagements**, soit 1,04 % du RNB, et à **141,9 milliards d'euros en paiements**, soit 1,02 % du RNB.

Ainsi, alors que, dans le CFP 2014-2020, le plafond global des crédits d'engagement pour 2015 s'établit à 146,5 milliards d'euros, soit 1,05 % du RNB et le plafond des crédits de paiement à 141,9 milliards d'euros, soit 1,02 % du RNB, **la proposition de la Commission européenne conduit à saturer le plafond prévu pour les crédits de paiement en 2015, avant même la mobilisation des instruments spéciaux, et laisse une marge sous plafond de l'ordre d'1,5 milliard d'euros en engagements.**

La Commission prévoit, en outre, de mobiliser l'instrument de flexibilité pour Chypre au-delà des plafonds en engagements (79,8 millions) et en paiements (11,3 millions). Il s'agit ainsi de compléter la dotation de 200 millions d'euros que le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 a décidé de mobiliser de manière exceptionnelle, dans le cadre des fonds structurels, au profit de Chypre, compte tenu de sa situation économique dégradée. Alors qu'une première tranche de 100 millions a été inscrite en engagements dans le budget pour 2014 (dont 89,3 millions au titre de l'instrument de flexibilité), la Commission européenne propose ainsi d'inscrire dans le projet de budget pour 2015 100 millions en engagements (79,3 millions au titre de l'instrument de flexibilité et le reste par utilisation de la marge non allouée) et 11,3 millions en paiements au titre de l'instrument de flexibilité. **Cette proposition a pour conséquence, en engagements, de supprimer toute marge disponible pour 2015 sur la sous-rubrique « Cohésion »** – ce qui est autorisé par le règlement fixant le CFP 2014-2020 – **et, en paiements, de valider le dépassement du plafond global.**

La Commission justifie cette proposition en se référant aux conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, qui se contente toutefois d'inviter *« le Parlement et le Conseil à examiner les possibilités offertes par les flexibilités du CFP, y compris l'instrument de flexibilité, afin de faire face à la situation*

particulièrement difficile de Chypre, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ». Elle soulève donc à nouveau, après la présentation de son projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, **la question de l'inscription de crédits de paiement au-delà du plafond fixé par le CFP.**

La Commission européenne met ainsi les gouvernements, qui ont arrêté les plafonds du cadre financier pluriannuel, devant leurs responsabilités et invite, comme avec son projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, à une interprétation maximaliste des possibilités de souplesse de gestion prévues dans le règlement n° 1311/2013 et dans l'accord interinstitutionnel. Dans sa présentation politique du projet de budget pour 2015, la Commission européenne dénonce en effet, à nouveau et à plusieurs reprises, la faiblesse des plafonds retenus dans le CFP 2014-2020, évoquant « *la rareté des ressources* » à laquelle sont « *confrontées* » la programmation financière pour 2014-2020 et la gestion des budgets annuels. Elle précise ainsi que « *la principale priorité pour 2015 sera de veiller à doter le budget de l'Union des moyens requis pour qu'il puisse fournir pleinement sa contribution renforcée à la croissance et à l'emploi ainsi qu'à la mise en place d'une solidarité entre les États membres et les régions, tout en subissant ces contraintes manifestes* ». Elle a déjà eu l'occasion d'annoncer qu'elle serait amenée à proposer la mobilisation de la marge pour imprévus en 2015.

La progression des crédits affichée par la Commission européenne, qui effectue ses comparaisons par rapport au budget initial pour 2014 tel que modifié par le budget rectificatif n° 1 et les projets de budget rectificatif n° 2 et 3, s'établit à **2,1 % en engagements et à 1,4 % en paiements** ⁽¹⁾, ce qui correspond, compte tenu de l'inflation, à une **stabilisation des crédits en volume**. Les évolutions par rapport au budget initial pour 2014 font apparaître une progression plus soutenue s'agissant des paiements : + 5 %.

Conformément aux priorités affichées dans le cadre financier pluriannuel et dans les règlements sectoriels, **les progressions les plus fortes en engagements concernent les rubriques portant les crédits destinés à soutenir les politiques de croissance et d'emploi** : + 5,8 % sur la sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance » et + 3,6 % sur la sous-rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale » ⁽²⁾.

Les engagements pour 2015 se concentrent ainsi sur les programmes en faveur de la recherche et de l'innovation, de la jeunesse et des entreprises en Europe. L'accent est, en outre, mis sur le volet « énergie » du Mécanisme pour

(1) Les comparaisons établies par la Commission européenne présentent la particularité de prendre comme référence l'ensemble des projets de budgets rectificatifs qu'elle a présentés depuis le début de l'année 2014, partant du principe qu'ils seront tous adoptés dans leur version initiale. Il en va notamment ainsi du projet de budget rectificatif n° 3, qui propose une augmentation des paiements de 4,7 milliards d'euros et qui n'a pas été approuvé à ce jour. La présentation retenue permet à la Commission européenne de mettre en évidence le niveau insuffisant des crédits de paiement votés dans le budget initial.

(2) Par rapport au budget initial pour 2014, la hausse est de 3,7 % sur la rubrique 1B.

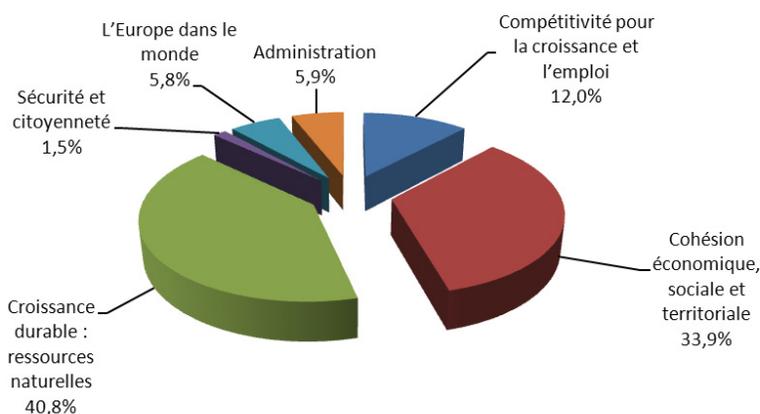
l'interconnexion en Europe, dans le cadre du renforcement de la sécurité énergétique de l'Union.

Les engagements progressent aussi au sein de la rubrique relative à la politique extérieure de l'Union (+ 1,1 %) – l'Ukraine fait notamment l'objet d'une attention particulière dans la perspective de la conclusion d'un « contrat d'appui à la consolidation de l'État » – mais également s'agissant des dépenses de l'administration (+ 2,5 % et + 1,5 % hors pensions), ce qui apparaît plus étonnant au regard des objectifs de maîtrise des dépenses administratives et de réduction des effectifs affichés par la Commission européenne.

Si les engagements relatifs à la rubrique 2, qui porte notamment la politique agricole commune, sont stabilisés, ceux prévus pour la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » sont en recul de 1,9 %, l'accent étant toutefois mis sur les questions migratoires et de sécurité.

La répartition entre les différentes rubriques montre que la majorité des engagements (près de 46 %) est destinée à la rubrique « Croissance intelligente et inclusive » (33,9 % pour les politiques de cohésion et 12 % pour les politiques de croissance) tandis que près de 41 % sont destinés aux politiques agricoles et de développement durable.

PROJET DE BUDGET POUR 2015 (en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

Pour ce qui concerne les crédits de paiement, vos rapporteurs soulignent tout d'abord que leur part dans le revenu national brut des États ne cesse de diminuer. D'1,1 % du RNB en 2013, ils sont passés à 1,04 % en 2014 et devraient représenter 1,02 % du RNB en 2015.

La mobilisation de crédits de paiement à hauteur du plafond prévu pour 2015 constitue une première pour la Commission européenne, qui

justifie cette proposition par **le niveau insuffisant des plafonds prévus dans le CFP 2014-2020 pour les paiements en 2014 et 2015** (ils sont respectivement inférieurs de 8 et 2 milliards d'euros par rapport au budget exécuté en 2013), **l'impératif de respecter les engagements politiques pris en faveur de la croissance** lors des Conseils européens qui se sont succédés depuis février 2013 (comme le financement anticipé des programmes clés Horizon 2020, COSME et Erasmus+ ou le prolongement jusqu'en 2016 de la majoration de 10 % du taux de cofinancement pour les États en difficulté financière s'agissant des politiques de cohésion, de développement rural et de la pêche) et **la nécessité de ramener à un niveau convenable les engagements restant à liquider**.

À cet égard, il convient de rappeler que, malgré la progression des paiements dans les budgets initiaux de la fin de la programmation 2007-2013 et l'adoption de plusieurs budgets rectificatifs consécutifs ces dernières années, **le reste à liquider ne cesse de croître – à un rythme toutefois moindre depuis 2013 –**, pour atteindre **222 milliards d'euros à la fin de l'année 2013** et, sous réserve de l'adoption du projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, plus de **223 milliards fin 2014**.

Or, si l'existence d'un « reste à liquider », qui correspond à un **décalage dans le temps entre l'inscription des engagements et des paiements, est un phénomène normal** compte tenu du caractère pluriannuel de la plupart des programmes européens, **son accumulation suscite de profondes inquiétudes chez vos rapporteurs**.

À l'exception de la politique de cohésion, tous les programmes ont ainsi vu leur « reste à liquider » progresser depuis 2012. **La Commission européenne avertit en outre que le projet de budget pour 2015 proposé ne permettra pas d'inverser cette tendance**, compte tenu du fait que, pour la plupart des programmes, les engagements augmentent plus rapidement que les paiements.

Comme ils ont déjà eu l'occasion de le souligner⁽¹⁾, **vos rapporteurs s'inquiètent de l'aggravation continue du « reste à liquider » et de l'incapacité apparente à inverser cette tendance et à engager un mouvement de résorption des restes à liquider**. En effet, non seulement, sur l'ensemble de la précédente programmation, le reste à liquider, qui s'établissait à près de 139 milliards en 2007, s'est aggravé de 60 %, grevant d'autant l'ambition du nouveau cadre financier pluriannuel, mais, alors que 2015 représente le deuxième exercice du nouveau CFP, il tend à s'accroître.

(1) Cf. rapport d'information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l'Union européenne », Assemblée nationale, XIV^e législature, 20 novembre 2012 et rapport d'information n° 1298 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2014 de l'Union européenne et présenté par M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Le budget de l'Union européenne pour 2014, préfiguration du cadre financier pluriannuel 2014-2020 », Assemblée nationale, XIV^e législature, 23 juillet 2013.

En conséquence, **vos rapporteurs appellent à nouveau à une réaction forte des autorités européennes. Il convient en particulier de fixer à un niveau approprié – vos rapporteurs n’en ont toutefois pas la même estimation – les engagements et les paiements et d’appliquer de manière rigoureuse les règles de dégage­ment d’office.**

Dans le détail, les crédits de paiement demandés par la Commission européenne pour 2015 sont **destinés à couvrir des engagements passés à hauteur de 40 %, des nouveaux programmes à hauteur de 22 % seulement** et correspondent, **pour 38 %, à des crédits non dissociés** (c’est-à-dire exprimés en CE=CP⁽¹⁾). Vos rapporteurs notent ainsi que la part des paiements destinés à couvrir le « reste à liquider » diminue (elle s’établit à 50 % en 2014) au profit des nouveaux programmes. **La part de ces derniers représente ainsi le double de l’an dernier, mais demeure encore limitée.** Cette modération peut trouver des éléments d’explication dans le fait que l’année 2015, deuxième exercice du nouveau cadre financier pluriannuel, correspond à une phase de lancement et de montée en puissance des nouveaux programmes.

L’accent est mis sur les projets qui favorisent la croissance économique et l’emploi, comme le programme cadre de recherche Horizon 2020, le Mécanisme pour l’interconnexion en Europe et l’Initiative pour l’emploi des jeunes. La sous-rubrique « Compétitivité pour la croissance et l’emploi » voit ainsi ses moyens progresser de 29,5 % par rapport à la prévision d’exécution 2014⁽²⁾. Les autres rubriques dont les crédits de paiement progressent fortement sont la rubrique « Sécurité et citoyenneté » (+ 12,2 %) et la rubrique « L’Europe dans le monde » (+ 7,1 %⁽³⁾), afin, notamment de couvrir les « restes à liquider ». Les moyens destinés à l’administration européenne progresseraient de 2,5 %. En revanche, les paiements destinés à la politique de cohésion sont en recul (– 5 % par rapport à la prévision d’exécution pour 2014⁽⁴⁾).

La répartition entre rubriques est la suivante.

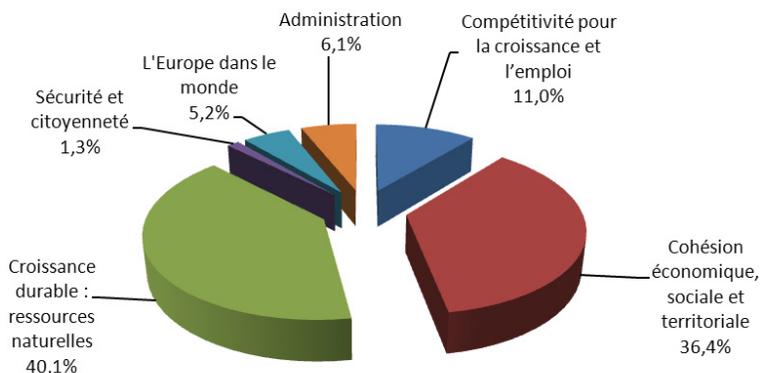
(1) C’est notamment le cas des dépenses de marché et aides directes de la politique agricole commune mais aussi des dépenses administratives et d’aide humanitaire.

(2) + 36,2 % par rapport au budget initial pour 2014.

(3) + 12,3 % par rapport au budget initial pour 2014.

(4) + 1,3 % par rapport au budget initial pour 2014.

PROJET DE BUDGET POUR 2015 (en crédits de paiement)



Source : Commission européenne.

Votre co-rapporteur Marc Laffineur, qui s'était prononcé en faveur des plafonds retenus par le Conseil européen pour le CFP 2014-2020 compte tenu de la nécessité de trouver un équilibre entre les défis que l'Union doit relever en matière de croissance, de compétitivité et de solidarité d'une part et les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres d'autre part, **juge qu'au total la proposition formulée par la Commission européenne risque de remettre en cause les plafonds fixés par le Conseil européen et approuvés par le Parlement européen.**

Afin de respecter cet accord, **il est nécessaire de voter des budgets annuels comportant des marges suffisantes sous les plafonds** – qui ne constituent pas des objectifs de dépenses – pour permettre de faire face aux aléas qui peuvent intervenir en cours d'année sans que les plafonds votés soient remis en cause. En particulier, **votre co-rapporteur considère que le niveau des paiements doit être revu, de telle sorte qu'une marge puisse être préservée à des fins de mobilisation en cours de gestion.**

Cette révision apparaît d'autant plus justifiée qu'il existe un décalage net entre l'évolution des finances européennes et celle des finances nationales. En effet, alors que le projet de budget pour 2015 tel que proposé par la Commission européenne enregistre une forte progression des paiements par rapport au budget initial pour 2014 (+ 5 %), le budget français devrait baisser de 1 % entre la LFI pour 2014 et le PLF 2015, selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté lors du débat d'orientation des finances publiques.

Il convient en outre de garder à l'esprit que, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, la progression dynamique du prélèvement sur recettes au

profit de l'Union, qui devrait se confirmer, si l'on en croit le rapport précité, contraint d'autant les moyens des ministères, compte tenu de la prise en compte de la contribution de la France dans la norme de dépenses de l'État.

En conséquence, **votre co-rapporteur considère que le projet de budget pour 2015 doit refléter un équilibre entre le besoin de préserver une marge de sécurité en paiements et la nécessité de disposer des moyens nécessaires pour conduire les politiques prioritaires en matière de soutien à la croissance et à l'emploi**, y compris dans le domaine agricole. Cela suppose de déterminer précisément le niveau des besoins en engagements et en paiements, en prenant en compte l'exécution budgétaire des deux dernières années et celle en cours ainsi que les capacités d'absorption réelles des programmes. Votre co-rapporteur estime en outre que **les efforts en matière de maîtrise des dépenses administratives et de réduction des effectifs doivent être affermis**.

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier, qui avait souligné, lors des négociations sur le CFP 2014-2020, la faiblesse des plafonds retenus au regard des défis que doit relever l'Union, estime que la proposition de la Commission européenne a pour objectif de répondre au mieux aux exigences posées en matière de soutien à la croissance et à l'emploi, compte tenu du contexte financier contraint qui lui a été assigné. Elle s'inquiète néanmoins de la baisse continue de la part de la richesse des États consacrée aux politiques de l'Union.

Votre co-rapporteuse rappelle, en outre, les termes de l'accord intervenu entre le Conseil et le Parlement : des plafonds certes fixés à des niveaux inférieurs à ceux proposés par la Commission européenne, mais également une plus grande souplesse dans la gestion infra et supra-annuelle. **Elle soutient en conséquence la mobilisation de toutes les formes de flexibilité possibles**.

Votre co-rapporteuse souligne par ailleurs que les comparaisons avec l'évolution des budgets nationaux, en particulier le budget français, **doivent être appréhendées avec prudence**, compte tenu, d'une part, du volume du budget européen, qui demeure limité, et d'autre part, de la nature même de ce budget qui, centré sur l'investissement, est à même de constituer un levier de croissance et d'emploi.

Votre co-rapporteuse juge enfin contre-productive et nuisible aux intérêts de l'Union, toute forme d'attentisme qui aurait pour conséquence de freiner la mise en œuvre des nouveaux programmes, notamment ceux destinés à soutenir la croissance et l'emploi.

a. Croissance intelligente et inclusive

Les moyens proposés en faveur de la rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive » s'élèvent à **66,7 milliards en engagements** et à **67,2 milliards en paiements**, ce qui représente, respectivement, 45,8 et 47,3 % du projet de budget pour 2015.

Ces moyens progressent de 4,2 % en engagements et de 1,2 % en paiements par rapport au budget 2014 tel que modifié par le budget rectificatif n° 1 et les projets de budget rectificatif n° 2 et 3 ⁽¹⁾.

Est ainsi confirmée, dans un cadre budgétaire contraint, **la priorité accordée aux politiques en faveur de la croissance et de l'emploi**, conformément aux conclusions des Conseils européens depuis plus d'un an.

Compte tenu du plafond fixé à 17 666 millions d'euros pour les engagements en 2015, la marge sous plafond s'établit à 218,6 millions.

i. Compétitivité pour la croissance et l'emploi

17,4 milliards en engagements et 15,6 milliards en paiements sont proposés au titre de la sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », **qui enregistre ainsi les plus fortes progressions au sein du projet de budget : + 5,8 % en engagements et + 29,5 % en paiements** ⁽²⁾.

Il s'agit ainsi principalement de financer la montée en puissance des programmes en faveur de la recherche et des entreprises (Horizon 2020 : + 6 % en engagements et + 43,7 % en paiements, Euratom : + 5,2 % en engagements et + 37,9 % en paiements et COSME : + 10,7 % en engagements et + 42,7 % en paiements) ainsi que celle du nouveau Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (+ 12,6 % en engagements et + 76,7 % en paiements), mais également d'achever la réalisation des programmes du précédent cadre financier.

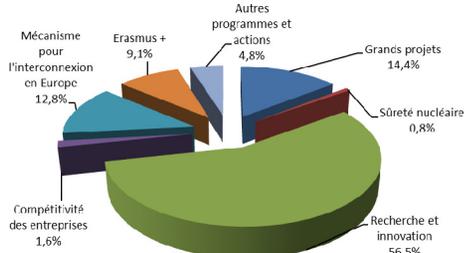
La Commission européenne prévient que **le montant des paiements demandés pour 2015**, qui devrait concerner à hauteur de 8,9 milliards des nouveaux programmes et pour 5,8 milliards des engagements non encore couverts, **ne permettra pas de limiter la progression du « reste à liquider »**. Elle ajoute que **le besoin en crédits de paiement en 2015 serait supérieur de 2 milliards d'euros par rapport au niveau proposé dans le projet de budget**, soulignant que les principaux programmes de la sous-rubrique, notamment Horizon 2020, ont une capacité de dépense supérieure au montant proposé, qui est, de fait, contraint par le niveau de plafond fixé dans le CFP 2014-2020.

La répartition des crédits au sein de la rubrique est la suivante.

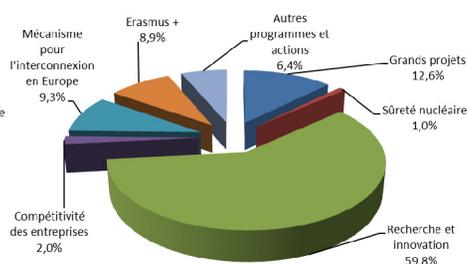
(1) Par rapport au budget initial pour 2014, les progressions sont encore plus fortes : + 4,2 % en engagements et + 7,7 % en paiements.

(2) + 36,2 % par rapport au budget voté pour 2014.

**COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE
ET L'EMPLOI
(en crédits d'engagement)**



**COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE
ET L'EMPLOI
(en crédits de paiement)**



Source : Commission européenne.

● **La recherche et l'innovation**

Avec 9,9 milliards en engagements et 9,3 milliards en paiements, le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation, qui est un des principaux axes d'action du projet de budget pour 2015, constitue la priorité de la sous-rubrique 1A. Non seulement il représente plus de la moitié des crédits de la rubrique, mais il affiche une des progressions les plus importantes tant en engagements qu'en paiements.

Programme principal de ce cadre stratégique, « Horizon 2020 » devrait ainsi bénéficier de 9,6 milliards en engagements (+ 6 %) et de 9 milliards en paiements (+ 43,7 %⁽¹⁾). 83 % des crédits de paiement demandés sont destinés à couvrir des engagements antérieurs à 2015 tandis que seuls 17 % correspondent à des engagements votés pour 2015.

Le programme Euratom de recherche et de formation, qui vise les activités de recherche dans le secteur de l'énergie nucléaire et de la protection radiologique, devrait bénéficier de moyens également en forte hausse : 302 millions d'euros en engagements (+ 5,2 %) et de 342 millions en paiements (+ 37,9 %).

● **Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**

Projet majeur du nouveau cadre financier pluriannuel, le MIE soutient la mise en œuvre de projets visant à développer ou à moderniser des infrastructures existantes dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. Il participe à la réalisation d'ici à 2020 des objectifs suivants : réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, augmenter de 20 % l'efficacité énergétique et

(1) + 48,5 % par rapport au budget initial pour 2014.

garantir que la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale est de 20 %.

Dans cette perspective, 14 liaisons transfrontalières devraient être créées ou améliorées d'ici à 2020 (36 d'ici à 2030) et l'Europe devrait bénéficier de deux nouvelles sources d'approvisionnement en gaz naturel, le réseau à haut débit rapide devant, pour sa part, couvrir 100 % des foyers.

Ce projet phare du nouveau CFP poursuit sa montée en puissance, avec, pour 2015, 2,2 milliards prévus en engagements et 1,5 milliard en paiements, soit des dotations en progression de, respectivement, 12,6 % et 76,7 %. Seuls 3 % des paiements demandés ont vocation à couvrir des engagements proposés pour 2015.

Les moyens du MIE devraient se répartir de la manière suivante entre les trois volets du programme :

- énergie : 487 millions en engagements et 79 millions en paiements ;
- transports : 1 646 millions en engagements et 1 300 millions en paiements ;
- technologies de l'information et de la communication : 92 millions en engagements et 73 millions en paiements.

Il convient de souligner que, dans le cas du volet « énergie », les projets d'infrastructures énergétiques reconnus comme projets d'intérêt commun (PIC) peuvent notamment bénéficier d'instruments financiers innovants comme les « euro-obligations de projet » et que, s'agissant du volet « transports », les dotations proposées sur la sous-rubrique 1A devraient être complétées par des crédits provenant du Fonds de cohésion (inscrit sur la rubrique 1B) à hauteur de 1 217 millions en engagements et de 410 millions en paiements, au profit des seuls États membres éligibles à ce fonds. Le volet « transports » du MIE devrait ainsi bénéficier de 2 863 millions en engagements et de 1 710 millions en paiements.

● ***Le soutien à la compétitivité des petites et moyennes entreprises***

Le programme COSME, qui a pour objectif de favoriser la compétitivité des petites et moyennes entreprises, bénéficie de moyens en progression, compte tenu de la priorité affichée en faveur de la compétitivité, de la croissance et de l'emploi par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union. Les objectifs fixés pour 2015 sont l'amélioration de 5 % de la compétitivité industrielle dans l'Union et une augmentation de 4 % de la valeur ajoutée brute des PME.

Les dotations du programme COSME, qui s'élèvent à 281 millions en engagements (+ 10,7 %) et à 316 millions en paiements (+ 42,7 %) ⁽¹⁾,

(1) + 2,2 % en engagements et + 35,8 % en paiements par rapport au budget voté pour 2014.

contribueront notamment à la mise en place d'instruments financiers destinés à faciliter l'accès des PME au crédit et au capital-risque.

- ***Les grands projets d'infrastructures***

Les moyens destinés aux grands projets d'infrastructures s'établissent à 2 509 millions en engagements (+ 3,8 %) et à 1 966 millions en paiements (+ 1,1 %). Les évolutions, contrastées selon les programmes, reflètent simplement des états d'avancement différents.

Le programme européen d'observation de la Terre « Copernicus », pour lequel 2015 représente la première année de mise en œuvre, bénéficie de la plus forte progression de crédits. Les dotations proposées à ce titre s'établissent en effet à 556 millions d'euros en engagements (+ 22,2 %) et à 514 millions d'euros en paiements (+ 26,1 %) ⁽¹⁾.

En revanche, tandis que le programme « Galileo » entre dans sa phase d'exploitation, les moyens prévus pour les systèmes européens de radionavigation par satellite « Egnos » et « Galileo » sont en baisse, avec 1 061 millions en engagements (– 20 %) et 935 millions en paiements (– 21,7 % ⁽²⁾).

Enfin, le réacteur thermonucléaire expérimental international « ITER » voit ses moyens progresser en engagements (+22,5 %) pour atteindre 892 millions d'euros, mais diminuer en paiements (– 8,1 %) pour s'établir à 518 millions d'euros. 89 % des paiements demandés ont vocation à couvrir des engagements antérieurs à 2015.

- ***Erasmus +***

Les moyens destinés au programme en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport, dit programme « Erasmus + », s'établissent à 1 592 millions en engagements (+ 2,1 %) et à 1 390 millions en paiements (– 2,4 %) ⁽³⁾.

Trois grands axes d'action sont ainsi poursuivis : la mobilité à l'étranger (le nombre de formations offertes à l'étranger devrait passer de 500 000 en 2014 à plus de 800 000 en 2020), le renforcement des partenariats innovants entre les établissements d'enseignement et les entreprises et l'appui à la réforme des politiques d'éducation et de formation. Sont également soutenus par le programme « Erasmus + » les activités d'enseignement et de recherche relatives à l'intégration européenne menées dans le cadre de l'initiative Jean Monnet ainsi que la coopération en matière sportive.

(1) + 53,3 % en engagements et + 173 % en paiements par rapport au budget voté pour 2014.

(2) – 16,8 % par rapport au budget voté pour 2014.

(3) + 2,3 % en engagements et + 14 % en paiements par rapport au budget voté pour 2014.

ii. Cohésion économique, sociale et territoriale

Sur la sous-rubrique 1B « **Cohésion économique, sociale et territoriale** », la Commission européenne propose d'augmenter les engagements de 3,6 %, afin de les porter à **49,2 milliards d'euros** et de réduire les paiements de 5 %, ce qui les amène à **51,6 milliards d'euros** ⁽¹⁾.

Alors que le plafond des engagements de la sous-rubrique 1B a été fixé, pour 2015, à 49 147 millions d'euros, la Commission suggère de saturer le plafond – ce qui est conforme à la réglementation sectorielle – et d'aller même au-delà au titre de l'instrument de flexibilité, pour lequel elle inscrit 79,8 millions d'euros.

La mobilisation de l'instrument de flexibilité proposée par la Commission européenne a non seulement pour conséquence de dépasser le plafond des engagements de la politique de cohésion, mais également, comme cela a déjà été souligné (*cf. supra* I.A.2.), de dépasser, à hauteur de 11,3 millions d'euros, le plafond global des paiements.

Il s'agit ainsi de compléter le financement de la dotation exceptionnelle de 200 millions d'euros que les chefs d'État et de gouvernement réunis lors du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 ont décidé de mobiliser, dans le cadre des fonds structurels, au profit de Chypre, compte tenu de sa situation économique dégradée. Alors qu'une première tranche de 100 millions a été prévue en engagements dans le budget pour 2014 (dont 89,3 millions au titre de l'instrument de flexibilité), la Commission européenne suggère ainsi d'inscrire dans le projet de budget pour 2015, 100 millions en engagements (79,3 millions au titre de l'instrument de flexibilité et le reste par utilisation de la marge non allouée) et 11,3 millions en paiements au titre de l'instrument de flexibilité.

La Commission européenne accompagne d'ailleurs sa suggestion d'une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité au profit de Chypre ⁽²⁾, qui entérine la mobilisation de 79,8 millions en engagements et de 11,3 millions en paiements dans le budget pour 2015 et fixe le montant des paiements à inscrire, au-delà du plafond global annuel des paiements, au titre de l'instrument de flexibilité pour 2016-2018 à 157,8 millions d'euros.

Au-delà des conditions de la mobilisation de l'instrument de flexibilité, la sous-rubrique « Cohésion » est marquée cette année par la poursuite de la concentration en début de CFP des crédits d'engagement et de paiement en faveur de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, dotée de 2 814 millions en engagements et de 1 200 millions en paiements, ainsi que par la forte mobilisation du Fonds de

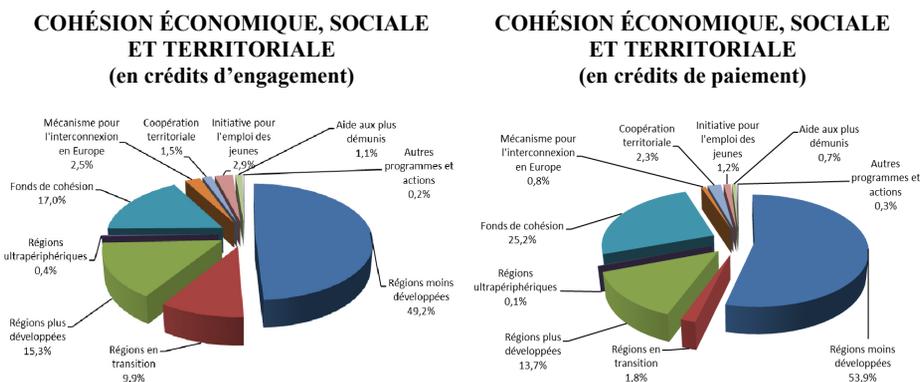
(1) Par rapport au budget initial pour 2014, les évolutions sont de + 3,7 % en engagements et de + 1,3 % en paiements.

(2) COM(2014) 349.

cohésion dans le cadre du MIE (1 217 millions en engagements et 410 millions en paiements), qui vient compléter l'enveloppe inscrite sur la sous-rubrique 1A.

La baisse des paiements par rapport à 2014 s'explique notamment par la prise en compte dans son calcul de la base de référence pour 2014, par la Commission européenne, du projet de budget rectificatif n° 3, qui propose l'ouverture de 3,7 milliards d'euros pour la politique de cohésion. La Commission européenne estime que le niveau de crédits de paiement demandé permet une stabilisation du « reste à liquider ». Sur les 51 602 millions proposés pour 2015, près de 21 % (10 691 millions) sont destinés à couvrir des engagements de la nouvelle programmation (premiers paiements intermédiaires et deuxième tranche du préfinancement initial), 78 % (40 177 millions) correspondent à des engagements du précédent cadre financier, tandis que moins de 1 % (450 millions) sont encore destinés à financer l'achèvement de projets engagés dans le cadre du Fonds de cohésion pendant la période 2000-2006.

La répartition des crédits au sein de la rubrique est la suivante.



Source : Commission européenne.

La quasi-totalité des moyens (94,6 % en engagements et 95,8 % en paiements) mobilisés au sein de cette rubrique sont ainsi destinés aux investissements en faveur de la croissance et de l'emploi, ventilés entre l'Initiative pour l'emploi des jeunes, le Fonds de cohésion, les régions les moins développées, les régions en transition, les régions ultrapériphériques et les régions les plus développées. Vient ensuite le Fonds européen d'aide aux plus démunis (1,1 % en engagements et 0,7 % en paiements).

La répartition proposée entre les différents fonds est retracée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES FONDS POUR 2015

en millions d'euros

	Engagements	Paiements			Total
	au titre de 2014-2020	au titre de 2000-2006	au titre de 2007-2013	au titre de 2014-2020	
FEDER	26 694	–	22 005	5 656	27 661
Fonds de cohésion	9 564	450	10 834	2 122	13 407
dont contribution au MIE	1 217	–	–	410	410
FSE	12 252	–	7 376	2 535	9 911
dont initiative pour l'emploi des jeunes	1 407	–	–	600	600
FEAD	525	–	–	379	379
TOTAL	49 034	450	40 215	10 692	51 357

Source : Commission européenne.

- *Les investissements pour la croissance et l'emploi*

Avec près de 47 771 millions d'euros en engagements et 49 834 millions en paiements, la quasi-totalité de la rubrique 1B est mobilisée en faveur de la croissance et de l'emploi, dans le cadre notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion.

De manière logique, les régions les moins développées⁽¹⁾ devraient recevoir la moitié des crédits de la rubrique, viennent ensuite les régions plus développées⁽²⁾ (15,3 % en engagements et 13,7 % en paiements), les régions en transition⁽³⁾ (9,9 % en engagements et 1,8 % en paiements) et, enfin, les régions ultrapériphériques (0,4 % en engagements et 0,1 % en paiements).

La mobilisation des moyens prévue pour 2015 répond à la volonté de mettre en œuvre, au cours du deuxième exercice de la période de programmation 2014-2020, les nouveaux programmes de la politique de cohésion, à la suite de l'adoption, d'ici à la fin de l'année 2014, de l'ensemble des programmes opérationnels – ce qui semble une hypothèse un peu trop optimiste, ainsi que la Commission européenne l'a reconnu – et des contrats de partenariat. Conclues entre les États membres et la Commission européenne, ces contrats ont pour objet de définir le degré de participation de chaque État à la réalisation des objectifs thématiques fixés au niveau européen et des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ».

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, **le contrat concernant la France**, dont une première version avait été envoyée à la

(1) Il s'agit des régions dont le produit intérieur brut – PIB – est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union.

(2) Il s'agit des régions dont le PIB est supérieur à 90 % du PIB moyen européen.

(3) Il s'agit des régions dont le PIB est compris entre 77,5 et 90 % du PIB moyen européen.

Commission européenne le 31 décembre 2013 et a fait l'objet d'observations de sa part à la fin du mois d'avril, **devrait être finalisé dans les jours à venir.**

Il convient par ailleurs de rappeler que les États membres sous assistance financière peuvent bénéficier, jusqu'au 30 juin 2016, d'un complément de cofinancement à hauteur de 10 %.

S'agissant plus particulièrement du Fonds de cohésion, il est à noter que celui-ci voit ses moyens fortement progresser, dans le cadre de sa contribution au volet « transports » du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (1 217 millions d'euros sont prévus en engagements et 410 millions en paiements, ce qui représente des hausses de, respectivement, 23,8 % et 100 % par rapport à 2014), mais également en dehors, puisque ses crédits s'établissent à 8 347 millions en engagements (soit + 5,1 %) et à 12 996 millions en paiements (+ 17,3 %).

Pour ce qui concerne enfin un des projets phares du début du CFP 2014-2020, l'Initiative pour l'emploi des jeunes, celle-ci fait l'objet d'une attention particulière, avec une dotation totale pour 2015 de 2 814 millions en engagements et de 1 200 millions en paiements, inscrits pour moitié au sein du FSE et pour moitié au sein d'une enveloppe spécifique.

Il s'agit de compléter la première tranche (3 608 millions en engagements et 900 millions en paiements) du projet qui a été mobilisée au sein du budget pour 2014, conformément à la volonté du Conseil européen de concentrer l'enveloppe de plus de 6 milliards d'euros en faveur de cette Initiative en début de programmation financière.

Vos rapporteurs se félicitent de la mobilisation effective des moyens en faveur de cette initiative, qui a pour objectif d'aider les jeunes sans emploi qui ne suivent ni formation, ni études. Sont concernées les régions dont le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25 %.

- *Le Fonds européen d'aide aux plus démunis*

Inscrit depuis 2014 au sein de la sous-rubrique 1B, le Fonds européen d'aide aux plus démunis, qui a pour objectifs de promouvoir la cohésion et de réduire la pauvreté, se voit doté de 525 millions d'euros en engagements et de 379 millions en paiements. Ainsi, par rapport à 2014, les engagements progressent de 4,7 %, tandis que les paiements diminuent de 6,7 % ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs, qui constatent la consolidation du Fonds à son étiage des années précédentes (de l'ordre de 500 millions d'euros) en engagements, s'inquiètent de la baisse des paiements.

(1) Les paiements progressent de 23 % par rapport au budget voté pour 2014.

Ils rappellent par ailleurs que, lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, il avait été convenu que les 2,5 milliards prévus en euros constants sur l'ensemble de la période seraient complétés, jusqu'à 1 milliard d'euros, par les États membres. **Cette contribution était toutefois fondée sur le volontariat, ce qu'avaient vivement déploré vos rapporteurs ; votre co-rapporteuse Estelle Grelier regrettant, en outre, l'introduction du principe du cofinancement de ce fonds.**

Il ressort du règlement relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis ⁽¹⁾ finalement adopté que 3,4 milliards en euros constants 2011 (soit 3,8 milliards en euros courants) seront affectés au FEAD sur la période 2014-2020, dont 2,5 milliards correspondant à la partie obligatoire et 0,9 milliard à la partie facultative. Ainsi, comme le craignaient vos rapporteurs, les États volontaires ne sont pas allés jusqu'au montant maximum fixé à 1 milliard d'euros. Il faut préciser que, pour un État, ce qui est mobilisé au titre de la partie « volontaire » du FEAD vient en déduction de ses dotations prévues au titre du FSE et du FEDER.

Une dizaine d'États membres ont donc mobilisé la part facultative, dont la France, l'Espagne, la Pologne et le Portugal, mais la répartition entre allocation obligatoire et allocation facultative pour chacun des États n'est pas officiellement connue.

Pour sa part, la France devrait recevoir 500 millions d'euros sur la période 2014-2020, dont 40 % au titre de la part facultative. Cela correspond aux enveloppes reçues en 2012 et 2013.

b. Croissance durable : ressources naturelles

Les moyens demandés au titre de **la politique agricole commune (PAC), de la politique de la pêche et des actions en faveur du développement durable** sont consolidés à hauteur de **59,2 milliards d'euros en engagements et de 56,9 milliards d'euros en paiements.**

Alors que le plafond des engagements de la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles » est fixé à 59 599 millions d'euros pour 2015, une marge de 345 millions d'euros est préservée.

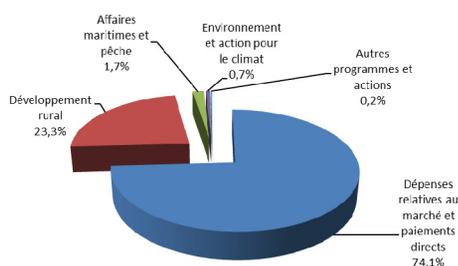
Près de 98 % des engagements et des paiements de la rubrique sont destinés à la politique agricole commune (PAC), 74 % des engagements (77 % des paiements) allant aux dépenses relatives au marché et aux paiements directs, c'est-à-dire au premier pilier, dont le financement est assuré par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), et 23 % des engagements (21 % des paiements) au développement rural, c'est-à-dire au second pilier de la PAC, dont le financement est assuré par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

(1) Règlement (UE) n° 223/2014 du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis.

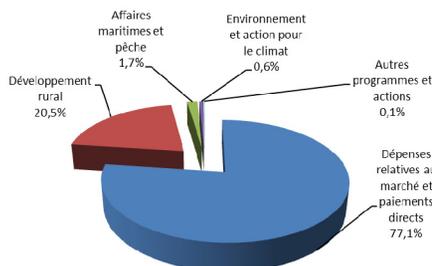
1,7 % sont destinés à la politique de la pêche et moins de 1 % à la politique en faveur de l'environnement et du climat.

La répartition des crédits au sein de la rubrique est la suivante.

CROISSANCE DURABLE : RESSOURCES NATURELLES
(en crédits d'engagement)



CROISSANCE DURABLE : RESSOURCES NATURELLES
(en crédits de paiement)



Source : Commission européenne.

Les crédits de paiement prévus pour 2015, en progression de 0,6 % ⁽¹⁾, recouvrent, à titre principal, les dépenses du FEAGA (43,9 milliards d'euros), qui sont réalisées en crédits non différenciés, ainsi que celles en faveur du développement rural, de la politique de la pêche et du programme « LIFE+ » (12,9 milliards d'euros). S'agissant de cette dernière catégorie de dépenses, les crédits de paiement demandés ont principalement pour objet de couvrir des engagements antérieurs à 2015.

i. Les dépenses agricoles

43 904 millions d'euros en engagements et 43 897 millions en paiements sont demandés au titre des dépenses relatives au marché et des aides directes, qui sont prises en charge par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Les moyens pour 2015 sont ainsi stabilisés (+ 0,3 %).

Compte tenu de la fixation du sous-plafond du FEAGA à hauteur de 44 313 millions d'euros et déduction faite du transfert net de 123 millions d'euros au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le sous-plafond s'élève à **44 190 millions d'euros**, ce qui laisse une marge de 286 millions d'euros.

(1) + 0,8 % par rapport au budget initial pour 2014.

Conjugué aux prévisions de recettes affectées (1 030 millions d'euros)⁽¹⁾, le montant des engagements demandés permet de couvrir les besoins pour 2015 qui sont évalués par la Commission européenne à 44 934 millions d'euros. Il convient de souligner que la baisse du produit des recettes affectées entre 2014 (1 464 millions d'euros) et 2015 s'explique principalement par l'existence d'un report important de recettes affectées de 2013 sur 2014, ce qui ne devrait pas se reproduire cette année. Le produit des recettes affectées en 2015 devrait résulter majoritairement de décisions d'apurement de comptes (765 millions d'euros en 2015 contre 638 millions en 2014, compte tenu du report de la déduction pour corrections financières appliqué aux États membres sous assistance financière qui en réduit le montant en 2014), de la correction d'irrégularités dans le cadre du FEAGA (155 millions) et du prélèvement supplémentaire sur le lait (110 millions).

S'agissant plus particulièrement des **interventions sur les marchés agricoles** qui constituent un « filet de sécurité » en cas de perturbation de marché, les crédits demandés s'affichent en progression, pour s'établir à **2 404 millions d'euros**, alors que les besoins sont en diminution (ils passent de 2 697 à 2 654 millions compte tenu de conditions favorables sur les marchés). Il s'agit en effet de compenser la baisse des recettes affectées. Les principales mesures concernent les organisations de producteurs de fruits et légumes, le secteur viticole et le programme « fruits et légumes dans les écoles », conformément à ce qui a été décidé dans le cadre de la réforme de la PAC.

Pour ce qui concerne **les aides directes**, qui permettent notamment de soutenir et de stabiliser les revenus des agriculteurs, **41 378 millions d'euros sont prévus**.

Il convient de souligner que ce montant inclut **la réserve pour crise agricole, dotée de 300 millions d'euros** en 2015. Instaurée par le nouveau cadre financier pluriannuel, cette réserve destinée à faciliter la gestion des crises agricole est constituée, sous le sous-plafond de la rubrique 2 relatif aux dépenses agricoles, grâce à une diminution des paiements directs pratiquée au début de chaque exercice dans le cadre du mécanisme de discipline financière⁽²⁾, le montant non utilisé étant remboursé en fin d'exercice sous la forme de paiements directs.

(1) Conformément au règlement financier (règlement UE, Euratom n° 966/2012) et au règlement relatif au financement de la PAC (règlement UE n° 1306/2013), plusieurs opérations, comme les corrections pour apurement de comptes ou le prélèvement supplémentaire sur le lait, génèrent des recettes qui sont affectées au FEAGA.

(2) Prévu par l'article 26 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, le mécanisme de discipline financière, qui a été créé en 2003, permet d'ajuster le niveau des aides directes lorsque les prévisions indiquent le sous-plafond du FEAGA risque d'être dépassé et, depuis 2014, pour constituer la réserve pour crise agricole. L'an dernier, il a été mis en œuvre pour la première fois au titre du risque de dépassement du sous-plafond et de la constitution de la réserve agricole. Pour 2015, la Commission a proposé d'ajuster le niveau des aides directes aux seules fins de constitution de la réserve pour crise agricole (COM(2014) 175).

Une fois la réserve pour crise agricole déduite, **les aides directes s'établissent à 40 945 millions d'euros. 780 millions d'euros de recettes affectées** devraient compléter ce montant, afin de couvrir les besoins estimés pour 2015, qui s'inscrivent en diminution par rapport à 2014. Il est à noter que la plupart des dispositions du nouveau règlement relatif aux paiements directs, qui modifient en profondeur le système des aides directes versées aux agriculteurs, ne trouveront à s'appliquer qu'à compter du prochain exercice budgétaire.

Pour sa part, le nouveau régime d'aides directes dit de « paiement redistributif », qui, facultatif, permet un soutien plus ciblé vers les petites et moyennes exploitations, sera pris en compte grâce à une modification de la répartition des crédits dans le cadre de la lettre rectificative au projet de budget pour 2015.

Les aides directes découplées devraient bénéficier de 38 647 millions d'euros (37 867 millions de dotations budgétaires et 780 millions de recettes affectées). Les besoins du « régime de paiement unique à la surface » augmentent, pour s'élever à 29 932 millions d'euros, tandis que ceux du « régime de paiement unique » diminuent, pour s'établir à 7 898 millions d'euros. Ces évolutions résultent de plusieurs facteurs : l'adaptation des plafonds globaux des aides directes au sous-plafond du FEAGA dans le cadre du nouveau CFP, l'introduction du mécanisme de redistribution entre les États membres « convergence externe », transferts entre la dotation destinée aux aides directes et celle réservée au développement rural pour certains États membres, réorientation vers les aides découplées pour des mesures spécifiques dans le cadre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

ii. Le développement rural

Les moyens destinés au soutien au **développement rural**, inscrits au sein du FEADER, **s'établissent à 13 824 millions en engagements et à 11 647 millions en paiements, en baisse de, respectivement, 1,2 et 0,5 %** ⁽¹⁾.

Plus de la moitié des crédits de paiement demandés (soit 6 144 millions d'euros) est destinée à couvrir des **engagements antérieurs à 2014**, tandis que **5 478 millions d'euros** correspondent aux **nouveaux programmes opérationnels**. Selon la Commission européenne, les besoins de paiement resteront néanmoins élevés en 2015, compte tenu des dispositions transitoires autorisant les États membres à utiliser au mieux les ressources disponibles de la programmation précédente.

En conséquence, bien qu'une part importante des paiements pour 2015 soit destinée à honorer des programmes du précédent CFP, la Commission européenne estime « *peu probable que le niveau des crédits de paiement soit suffisant pour réduire l'arriéré de demandes en souffrance attendu à la fin de 2014* ». Si la

(1) Par rapport au budget voté pour 2014, les crédits de paiement augmentent de 0,3 %.

Commission européenne reconnaît qu'aujourd'hui il n'existe pas de retard accumulé de factures, elle en craint l'apparition d'ici à la fin de l'année 2014.

Le FEADER s'inscrit dans le nouveau cadre stratégique commun, qui s'applique également au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion et au FEAMP, afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Les domaines retenus pour le FEADER sont au nombre de six : le transfert de connaissances et l'innovation, la compétitivité, l'organisation de la filière alimentaire et la gestion des risques, la remise en état, la protection et le renforcement des écosystèmes, l'efficacité des ressources et la transition vers une économie à faible empreinte de carbone, ainsi que l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. La « réserve de performance », constituée à hauteur de 6 % des fonds, ne sera mise à disposition qu'en cas de progrès dans la réalisation des objectifs fixés.

iii. La politique de la pêche

1 045 millions d'euros en engagements (+ 1,8 %) et 969 millions d'euros en paiements (+ 29,1 %) ⁽¹⁾ sont prévus au titre de la politique de la pêche.

• **Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, dont les priorités sont la transition vers une pêche durable, la suppression progressive de la pratique des rejets et l'accroissement de l'emploi, bénéficie de **885 millions d'euros en engagements (+ 2,1 %) et de 810 millions en paiements (+ 23,1 %)**.

Outre la hausse des engagements, qui accompagne la mise en œuvre de nouveaux programmes, votre co-rapporteuse Estelle Grelier se félicite de la forte progression des paiements proposée. Cette hausse s'explique par le fait que l'exercice 2015 constitue une année clé pour la mise en œuvre des nouveaux programmes en gestion partagée, l'entrée en vigueur de la nouvelle base légale pour le FEAMP étant intervenue avec retard. Ainsi, 2015 doit permettre les premiers paiements des mesures récemment incluses dans le FEAMP (comme la collecte de données), mais également le préfinancement des mesures relatives au développement durable de la pêche, de l'aquaculture et des zones tributaires de la pêche. Au total, 245 millions d'euros seraient destinés au financement de nouvelles actions. Mais, la forte progression des moyens demandés a surtout pour objectif de couvrir des engagements passés, à hauteur de 557 millions d'euros.

• **151 millions d'euros** (soit une stabilisation des crédits) **en engagements et 150 millions d'euros (+ 79 %) ⁽²⁾ en paiements** sont prévus pour assurer les financements relatifs aux accords de pêche durable et aux contributions aux organisations internationales de la pêche et aux organisations régionales de

(1) Par rapport au budget voté pour 2014, les crédits de paiement augmentent de 31,2 %.

(2) Par rapport au budget voté pour 2014, il y a stabilisation des crédits.

gestion des pêches. La forte progression des crédits de paiement affichée résulte de la prise en compte, par la Commission européenne, pour apprécier les moyens mobilisés en 2014, du redéploiement de 65 millions d'euros de la réserve pour les accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable vers le Fonds européen pour la pêche qu'elle propose dans son projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014. Si l'on neutralise cette mesure, il y a stabilisation des crédits.

● Enfin, **l'Agence européenne de contrôle des pêches** bénéficie de 9 millions d'euros (+ 2,8 %).

iv. L'environnement et le climat

477 millions d'euros en engagements (+ 6,8 %) et 372 millions d'euros en paiements (+ 22,7 %) ⁽¹⁾ sont proposés au titre des **politiques en faveur de l'environnement et du climat**.

● Le programme « Environnement et action pour le climat » (LIFE +) est doté de 435 millions d'euros en engagements (+7,5 %) et de 330 millions d'euros en paiements (+ 26,4 %). Le nouveau volet de ce programme, consacré à l'action en faveur du climat, bénéficie de 108 millions d'euros en engagements (contre 101 millions en 2014) et de 59 millions d'euros en paiements (contre 15 millions en 2014). Le volet « environnement » se voit attribué 327 millions en engagements et 95 millions en paiements.

La forte progression des paiements proposée a pour objectif de couvrir des engagements antérieurs à 2014 à hauteur de 171 millions d'euros et de nouveaux programmes à hauteur de 153 millions d'euros.

● **L'Agence européenne pour l'environnement** enregistre une baisse de 1,4 % de sa dotation qui s'établit à 35 millions d'euros, tandis que **l'Agence européenne des produits chimiques** voit ses moyens progresser de 4,7 % pour s'élever à près de 7 millions d'euros.

Alors que l'action pour le climat constitue une priorité de la stratégie « Europe 2020 », des actions en faveur du climat sont par ailleurs menées dans de nombreux autres programmes du budget européen. Ces dernières devraient ainsi s'élever, au total, à **17,78 milliards d'euros en 2015**, contre 17,65 milliards en 2014. Si le montant mobilisé est en nette progression en valeur absolue, sa part dans le budget total passe de 12,7 % en 2014 à 12,5 % en 2015, encore bien loin de l'objectif de 20 %.

c. *Sécurité et citoyenneté*

La rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » regroupe les moyens des politiques ayant pour objectif commun de renforcer la notion de citoyenneté

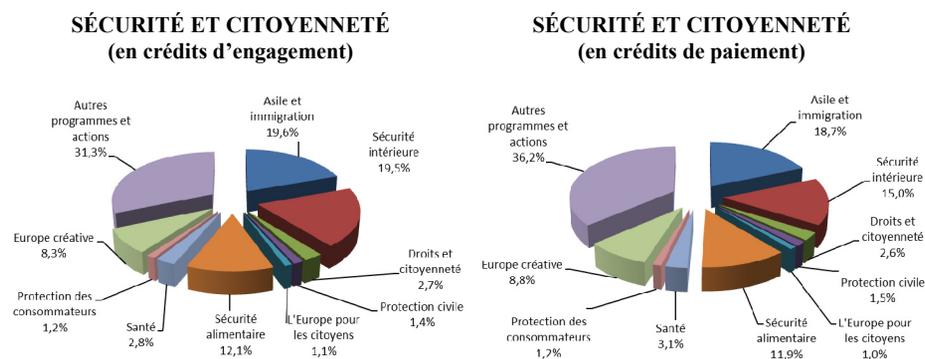
(1) Par rapport au budget initial pour 2014, la progression des paiements est de 24,8 %.

européenne. Cela passe par la création d'un espace de liberté, de justice et de sécurité, mais également par le soutien à la culture et aux médias, ainsi que par la protection des consommateurs, leur sécurité alimentaire et leur santé.

Alors que l'Union doit faire face à une profonde crise de confiance de la part de ses citoyens, la Commission européenne propose de doter cette rubrique de 2,1 milliards d'euros en engagements (-2,9 %) et de 1,9 milliard d'euros en paiements (+12,2 %).

Compte tenu de la fixation du plafond des engagements à hauteur de 2 246 millions d'euros, la marge s'établit à 115 millions d'euros.

La répartition des crédits au sein de la rubrique 3 est la suivante.



Source : Commission européenne.

Les priorités pour 2015 sont la montée en puissance du Fonds « Asile, migration et intégration » et du Fonds pour la sécurité intérieure, qui représentent à eux deux 40 % des engagements de la rubrique (et plus de 33 % des paiements). En revanche, de manière surprenante, le programme « L'Europe pour les citoyens » voit ses moyens fortement réduits, alors que l'Union est confrontée à une défiance sans précédent de ses citoyens.

Les 1 881 millions d'euros demandés en paiements ont vocation à couvrir du « reste à liquider » à hauteur de 351 millions d'euros et des engagements relatifs aux programmes 2014-2020 pour 1 494 millions d'euros. Il s'agit en particulier d'accompagner le lancement des fonds relatifs aux questions migratoires et de sécurité ainsi que le nouveau programme « Justice ». 513 millions d'euros sont enfin destinés à honorer les contributions de l'Union à des organismes décentralisés. Malgré la forte hausse des paiements proposée, la Commission européenne estime que le « reste à liquider » devrait continuer à progresser.

i. Liberté, sécurité et justice

• **Pour la deuxième année de mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2014-2020, l'accent est porté sur les questions migratoires et de sécurité.**

Ainsi, le lancement du **Fonds « Asile, migration et intégration »**, qui a pour objectif de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires dans l'Union, mobilise 417 millions d'euros en engagements (+3,3 %) et 351 millions en paiements (+140 %). La forte augmentation des crédits proposée par la Commission européenne repose sur l'hypothèse que, malgré l'adoption tardive (à la fin du mois de mai 2014) de l'acte de base du Fonds, une bonne part des programmes sera adoptée en 2015, les travaux préparatoires ayant été menés en parallèle avec les États membres.

De même, le **Fonds pour la sécurité intérieure**, qui a pour finalité de soutenir la coopération policière, la prévention et la répression de la criminalité, la gestion des crises et la politique relative aux frontières extérieures et aux visas, devrait se voir doté de moyens en forte progression : 415 millions en engagements (+2,9 %) et 282 millions en paiements (+22,6 %). Pour assurer la sécurité des citoyens européens, vont s'ajouter aux moyens du Fonds ceux prévus pour les systèmes d'information (19 millions en engagements –+2 %– et 23 millions en paiements –+133 %–), qui sont destinés à la mise en place du « système d'information Schengen » (SIS) et du « système d'information sur les visas » (VIS), ainsi qu'au fonctionnement de l'unité centrale du système « Eurodac » qui permet la comparaison des empreintes digitales.

• **Le nouveau programme « Justice »** a pour objectif de promouvoir la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Concrètement, les actions financées visent à favoriser l'application de la législation de l'Union dans les domaines de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, à faciliter l'accès à la justice et à lutter contre le trafic de drogue. Les financements accordés par l'UE au titre de ce programme seront affectés à des activités d'analyse et de formation, ainsi qu'à des actions de diffusion, d'apprentissage mutuel, de coopération et de sensibilisation. 49 millions en engagements (+4,8 %) et 44 millions en paiements (+23,7 %) sont prévus à ce titre.

• **Le programme « Droits, égalité et citoyenneté »** a pour objet de renforcer l'exercice des droits découlant de la citoyenneté de l'Union, de promouvoir les principes de non-discrimination, de contribuer à la protection des données à caractère personnel et de protéger les droits de l'enfant et les droits des consommateurs. 57 millions d'euros en engagements (+3,8 %) et 50 millions d'euros en paiements (–10,1 %) sont proposés pour 2015.

ii. Citoyenneté

- *L'Europe pour les citoyens*

De manière surprenante eu égard au contexte européen actuel, marqué par une défiance des citoyens envers l'Union et ses institutions, **les moyens prévus au titre du programme « L'Europe pour les citoyens » diminuent de 4,5 % en engagements et de près de 32 % en paiements, pour s'établir à, respectivement, 24 et 19 millions d'euros.**

Alors que le programme « L'Europe pour les citoyens » vise à renforcer l'identité de l'Union et la participation civique des citoyens en leur permettant de mieux comprendre les politiques de l'Union et en promouvant l'engagement dans la société et le volontariat, **vos rapporteurs s'interrogent sur la baisse des moyens ainsi envisagée.** Ne doit-on pas, au contraire, tirer les conséquences des résultats des élections européennes de mai dernier, et envisager des actions résolues, afin de renforcer l'intérêt des citoyens ainsi que leur sentiment d'appartenance à l'Union ?

- *La sécurité alimentaire et sanitaire et la protection des consommateurs*

Le programme relatif à l'alimentation humaine et animale voit ses moyens fortement progresser pour atteindre 259 millions d'euros en engagements (+ 2 %) et à 225 millions d'euros en paiements (+ 2,7 %). **Alors que les scandales alimentaires se multiplient dans l'Union, ce renforcement des moyens est, bienvenu, quoique limité.**

Le programme « Santé » est doté de 60 millions d'euros en engagements (+ 2 %) et de 59 millions d'euros en paiements (+ 32,3 %).

Enfin, **la protection des consommateurs** bénéficie de 25 millions d'euros en engagements (+ 2,5 %) et de près de 22 millions d'euros en paiements (– 0,5 %).

- *La culture et les médias*

Après une baisse l'an dernier, **le programme « Europe créative » accuse à nouveau un repli de ses dotations, qui s'établissent à 178 millions en engagements (– 1,6 %) et à 166 millions d'euros en paiements (– 9,8 %).**

Les engagements du volet « culture » du programme diminuent de 2,2 %, pour atteindre 53 millions d'euros, tandis que ses paiements augmentent de plus de 33 %, pour se monter à 38 millions d'euros.

De même, les engagements du volet « médias » du programme baissent de 1,7 %, pour atteindre 102 millions d'euros, tandis que ses paiements progressent de plus de 21 %, pour s'élever à 67 millions d'euros.

Enfin, les moyens plus particulièrement destinés au renforcement de la capacité financière des secteurs de la culture et de la création, en particulier des PME, sont stabilisés à 9 millions d'euros en engagements, mais augmentent de 20 % en paiements, pour s'établir à près de 8 millions d'euros.

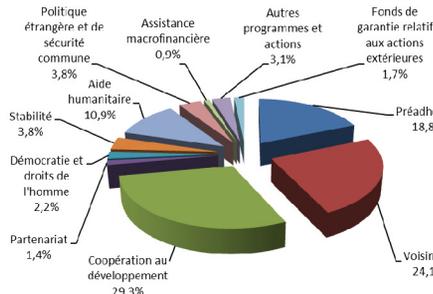
d. L'Europe dans le monde

Regroupant les nombreuses actions conduites par l'Union au niveau international, **la rubrique 4 «L'Europe dans le monde» voit ses crédits progresser tant en engagements (+ 1,1 %) qu'en paiements (+ 7,1 %), pour s'élever à, respectivement, 8,4 et 7,3 milliards d'euros.** Une marge sous-plafond de 336 millions est ainsi disponible.

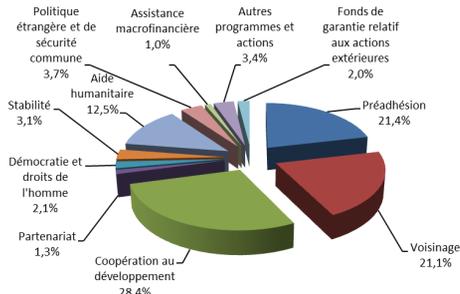
Les priorités pour 2015 sont les principaux instruments financiers à finalité politique (préadhésion, politique de voisinage et coopération et développement), avec une priorité affichée en direction de l'Ukraine, le nouvel instrument de partenariat, l'instrument pour les droits de l'homme, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et l'instrument pour la paix et la stabilité. L'aide humanitaire, qui représente un des plus gros postes de la rubrique, voit ses moyens stabilisés en engagements, mais diminuer en paiements.

Le détail de la rubrique est présenté ci-dessous.

L'EUROPE DANS LE MONDE (en crédits d'engagement)



L'EUROPE DANS LE MONDE (en crédits de paiement)



Source : Commission européenne.

Le montant des paiements demandés pour 2015 confirme la tendance observée depuis trois ans, à savoir une hausse continue des paiements sur cette rubrique (6,8 milliards en 2013, 6,1 milliards dans le budget voté pour 2014 et 7,3 milliards demandés pour 2015). Les paiements proposés pour 2015 concernent à hauteur de 49 % le précédent cadre financier, pour 45 % les nouveaux programmes et pour 6 % des crédits non dissociés.

i. Les instruments financiers européens

• Représentant près des trois quarts de l'enveloppe financière de l'action extérieure, **les trois principaux instruments financiers à finalité politique** (Instrument d'aide de préadhésion, Instrument européen de voisinage et Instrument de coopération au développement) voient **leurs dotations globalement consolidées à hauteur de 6 075 millions d'euros en engagements et progresser fortement** (de plus de 7,3 %) ⁽¹⁾ **pour s'élever à 5 195 millions d'euros en paiements.**

Alors que des négociations d'adhésion sont en cours avec la Turquie, le Monténégro et la Serbie, que l'ancienne République yougoslave de Macédoine a obtenu le statut de pays candidat et que les autres pays des Balkans occidentaux représentent des candidats potentiels, **l'Instrument d'aide de préadhésion voit ses moyens progresser pour s'établir à 1 580 millions d'euros en engagements (+ 0,1 %) et à 1 567 millions d'euros en paiements (+ 9,1 %) ⁽²⁾.**

(1) + 15,6 % par rapport au budget initial pour 2014.

(2) + 12,6 % par rapport au budget voté pour 2014.

L'instrument européen de voisinage, qui vise à instaurer une relation privilégiée avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, bénéficie en revanche d'une dotation en recul en engagements (- 7,5 %) et en paiements (- 5,1 %). Il convient toutefois de préciser que, par rapport au budget voté pour 2014, les paiements affichent une progression de 12 %, l'écart important entre les deux résulte principalement de l'inscription dans le troisième projet de budget rectificatif pour 2014 de la première et plus importante tranche (250 millions d'euros) du programme financier en faveur de l'Ukraine. Les moyens prévus pour 2015 s'élèvent donc à **2 027 millions en engagements et à 1 546 millions en paiements**.

L'Ukraine fait, bien entendu, l'objet d'une attention particulière en 2015. Les autorités européennes ont en effet décidé au printemps 2014 d'accorder une assistance macro-financière, sous la forme d'un prêt d'1 milliard d'euros, à l'Ukraine et de mettre en place un « contrat d'appui à la consolidation de l'État » reposant sur un programme financier de 355 millions d'euros, avec un rythme d'exécution rapide : 250 millions en 2014 (déjà versés à partir d'une autre ligne budgétaire et dont l'inscription est demandée au titre de la marge pour imprévus dans le troisième projet de budget rectificatif pour 2014) et 105 millions inscrits dans le projet de budget pour 2015.

Ce soutien financier est conditionné à des progrès dans la lutte contre la corruption, la modernisation de l'administration publique, la réforme constitutionnelle et l'évolution de la législation électorale.

LA MOBILISATION FINANCIERE EN FAVEUR DE L'UKRAINE

Plus de **3 milliards d'euros** devraient être mobilisés au sein du budget de l'Union pour l'Ukraine sur la période 2014-2020, principalement sous forme de **prêts dans le cadre de l'assistance macro-financière (1,6 milliard d'euros)** d'une part et de **subventions budgétaires (1,4 milliard d'euros) d'autre part**.

– **L'assistance macro-financière, qui s'élève à 1,6 milliard d'euros, recouvre :**

* un prêt de 500 millions d'euros accordé en 2010, qui s'ajoute à un prêt de 110 millions accordé en 2002, ce qui représente un montant total de **610 millions d'euros**. Le protocole d'accord fixant les conditions de versement de l'aide et la convention de prêt ont été signés en mars 2013. Le déblocage des fonds, conditionné à la mise en œuvre du programme du FMI correspondant, est intervenu le 20 mai 2014 avec un premier versement de 100 millions d'euros ;

* un prêt d'1 milliard d'euros, décidé par le Conseil le 14 avril 2014 et versé en deux tranches en 2014, dont la première le 17 juin 2014.

Conformément aux règles relatives aux prêts accordés dans le cadre de l'assistance macro-financière, ces prêts sont garantis par le Fonds de garantie pour les actions extérieures, provisionné par la réserve pour garantie de prêts à hauteur de 9 % de l'encours total.

– Les subventions budgétaires, d'un montant d'1,4 milliard d'euros, sont mobilisées au travers de plusieurs instruments :

*** Sont mobilisés au titre de l'instrument européen de voisinage :**

** 365 millions d'euros dans le cadre du « contrat d'appui à la consolidation de l'État » (250 millions d'euros versés le 13 juin 2014 et 105 millions d'euros inscrits dans le projet de budget pour 2015) et du programme d'appui à la société civile (10 millions d'euros) ;

** 780 millions d'euros sur 2015-2020 au titre du Programme d'action annuel de l'Ukraine, soit environ 130 millions d'euros par an, auxquels pourrait s'ajouter une enveloppe de 40 à 50 millions d'euros par an dans le cadre du programme incitatif « more for more », qui prévoit un soutien financier renforcé si les réformes sont menées plus rapidement ;

** 200 à 250 millions d'euros d'ici à 2020 au titre de la facilité d'investissement en faveur de la politique de voisinage, avec un effet de levier potentiel de 3,5 milliards d'euros.

*** Sont également mobilisés l'instrument contribuant à la stabilité et la paix (20 millions d'euros), la PESC (15 millions d'euros) et l'instrument pour la coopération et la sûreté nucléaire (36,5 millions d'euros).**

Ce train de mesures budgétaires s'accompagne d'actions qui ne sont pas financées à partir du budget de l'Union, comme la mobilisation de la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement à hauteur de 8 milliards d'euros

L'instrument de financement de la coopération au développement voit ses moyens fortement progresser pour s'élever à 2 468 millions en engagements (+ 5,4 %) et à 2 082 millions en paiements (+ 17,2 %) ⁽¹⁾. Les programmes de coopération avec l'Asie centrale, le Moyen-Orient, l'Asie et l'Amérique latine font ainsi l'objet d'une attention particulière.

● **L'aide humanitaire**, qui représente en volume le quatrième poste budgétaire de la rubrique, après les instruments financiers à finalité politique, **est dotée de 919 millions d'euros**, ce qui correspond à une consolidation des engagements et à une baisse des paiements de 11,3 %. Cette diminution doit toutefois être relativisée car, par rapport au budget initial pour 2014, les paiements s'affichent en hausse de 17 %. Cet écart important résulte du fait que l'exécution 2014 nécessite un abondement supplémentaire de 400 millions en paiements (150 millions ont été mobilisés par virement et 250 millions sont demandés dans le projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014). Au total, la Commission européenne estime que les crédits de paiement prévus dans le projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014 et dans le projet de budget pour 2015 devraient permettre de faire face au « reste à liquider ».

(1) + 21 % par rapport au budget voté pour 2014.

• **L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme**, vecteur des valeurs européennes dans ces domaines, bénéficie d'une **dotación consolidée à hauteur de 183 millions d'euros en engagements** et d'une **enveloppe de crédits de paiement s'élevant à 151 millions d'euros, ce qui représente une progression de 25 %**. Il est notamment prévu, en 2015, de conduire 22 missions d'appui et d'évaluation des processus démocratiques et électoraux et de former, à cet effet, 140 experts.

• Enfin, **le nouvel instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers**, qui a pour objet de compléter les instruments financiers thématiques et géographiques, **voit ses moyens consolidés à hauteur de 119 millions en engagements**, tandis que les **paiements** progressent fortement (+ 154 %) pour s'élever à **95 millions d'euros**.

ii. La politique étrangère et de sécurité commune

Avec 321 millions d'euros en engagements et 269 millions d'euros en paiements, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) affiche des dotations en hausse (+ 2 % en engagements et + 14,4 % en paiements).

La mission en Afghanistan bénéficie de la plus forte progression de moyens, qui s'élèvent en conséquence à 65 millions en engagements et à 61 millions en paiements, tandis la mission au Kosovo voit sa dotation diminuer en engagements à 85 millions d'euros (- 15 %) mais progresser en paiements à 86 millions d'euros (+ 18 %). Enfin, l'enveloppe destinée à la mission d'observation en Géorgie est consolidée en engagements à 23 millions d'euros et progresse de 29 % en paiements pour atteindre 19 millions d'euros.

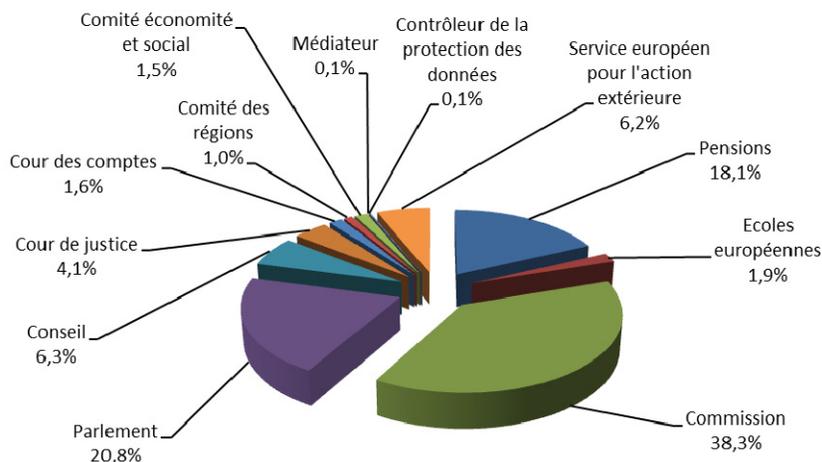
e. Administration

La rubrique 5 « Administration », qui regroupe l'ensemble des moyens des institutions européennes, voit ses crédits augmenter de 2,5 % pour s'élever à 8 612 millions d'euros. Il s'agit ainsi avant tout de tenir compte de la forte hausse des pensions, mais également de la progression des dotations des institutions, suscitant des interrogations sur les efforts de maîtrise de la dépense et de réduction des effectifs pourtant affichés.

La marge sous le plafond du CFP est de 464 millions d'euros.

La Commission européenne et le Parlement européen concentrent près de 60 % des crédits de la rubrique.

ADMINISTRATION (en crédits d'engagement = crédits de paiement)



Source : Commission européenne.

i. Les dépenses administratives des institutions

Les dépenses administratives des institutions progressent de 1,6 %, pour atteindre 6 893 millions d'euros. Il subsiste ainsi une marge de 458 millions d'euros en deçà du sous-plafond des crédits des institutions européennes, qui a été introduit par le nouveau CFP.

L'objectif affiché est double : **une stabilisation des moyens en termes réels** – l'inflation pour 2015 étant estimée à 1,5 % en Belgique et à 1,7 % au Luxembourg – et **la poursuite du mouvement de réduction de 5 % des effectifs entre 2013 et 2017** décidé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 et inscrit dans l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013.

Les évolutions des dotations budgétaires sont toutefois contrastées selon les institutions.

DOTATIONS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

(en millions d'euros)

Institutions	Budget 2014 ⁽¹⁾	Projet de budget 2015	Évolution 2015/2014
Commission européenne	3 261	3 297	+ 1,1 % ⁽²⁾
Parlement européen	1 756	1 795	+ 2,2 %
Conseil européen et Conseil	534	542	+ 1,5 %
Cour de justice	349	354	+ 1,7 % ⁽³⁾
Cour des comptes	130	134	+ 3,4 % ⁽⁴⁾
Comité économique et social européen	129	131	+ 1,5 %
Comité des régions	88	89	+ 1,8 %
Médiateur européen	10	10	+ 3,4 % ⁽⁵⁾
Contrôleur européen de la protection des données	8	9	+ 8,1 % ⁽⁶⁾
Service européen pour l'action extérieure	519	531	+ 2,4 % ⁽⁷⁾
Total	6 850	6 936	+ 1,6 %

(1) Présentation au périmètre du projet de budget 2015, compte tenu des transferts des charges de pensions de plusieurs institutions vers la ligne budgétaire « Pensions », et prenant en compte le budget rectificatif n° 1 et les projets de budgets rectificatifs n°s 2 et 3.

(2) + 0,9 % par rapport au budget initial pour 2014.

(3) - 0,3 % par rapport au budget initial pour 2014.

(4) + 0,6 % par rapport au budget initial pour 2014.

(5) + 5 % par rapport au budget initial pour 2014.

(6) + 7,5 % par rapport au budget initial pour 2014.

(7) + 2,4 % par rapport au budget initial pour 2014.

Source : Commission européenne.

Les moyens destinés à la Commission européenne augmentent d'1,1 %⁽¹⁾, pour s'établir à 3 297 millions d'euros. Hors dépenses supplémentaires liées à l'entrée de la Croatie dans l'Union (13,2 millions d'euros), la progression est de 0,7 %, ce qui porte la dotation à 3 284 millions d'euros. Selon la Commission européenne, cette évolution traduit un effort de maîtrise des dépenses non liées aux rémunérations (- 1 %), les effets de la réforme du statut des fonctionnaires qui prévoit notamment un ralentissement de la progression des carrières, la modération du mécanisme dit « d'ajustement des rémunérations et des pensions »⁽²⁾ (gel en 2011, + 0,8 % en 2012, gel en 2013 et 2014, mais + 1,7 % en

(1) + 0,9 % par rapport au budget initial pour 2014.

(2) La méthode d'ajustement des salaires et des pensions des personnels des institutions européennes (fonctionnaires, agents temporaires, contractuels), est fondée sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux d'un panel de onze États membres, dont la France et l'Allemagne. La mesure de l'évolution du coût de la vie repose sur un indice tenant compte de l'inflation en Belgique et au Luxembourg. Une clause de modération limite la prise en compte de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux dans une fourchette comprise entre - 2 % et + 2 %. En cas de dépassement de ces seuils, la différence entre l'évolution constatée et le seuil est reportée l'année suivante. Enfin, une clause d'exception prévoit qu'en cas de récession comprise en 0 et - 3 %, l'ajustement est reporté à l'année suivante ; en cas de contraction du PIB supérieure à - 3 %, l'ajustement est reporté jusqu'à la reprise de la croissance. Après avoir été suspendue en 2013 et 2014 conformément aux conclusions du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 (les salaires et pensions ont donc été gelés), la méthode d'ajustement trouve à s'appliquer, dans sa nouvelle version élaborée à l'occasion de la réforme du statut, à compter de 2015.

2015) ainsi que les efforts de baisse des effectifs (– 368 équivalents temps plein – ETP – dont 263 postes de fonctionnaires et 105 postes de personnel externe). En outre, dans le cadre du mouvement de délégation de la gestion de certains programmes aux agences exécutives, la Commission européenne prévoit une réduction de 141 ETP. Au total, compte tenu d'un transfert entre tableaux des effectifs, la baisse des emplois s'établirait à 508 (359 fonctionnaires et 149 contractuels). 28 emplois auraient par ailleurs été « gelés » dans le cadre du détachement de fonctionnaires auprès des agences exécutives. La Commission estime à 18 millions d'euros les économies ainsi générées sur les dépenses de personnel. Pour autant, ces dépenses de personnel devraient progresser de 2 %. À cet égard, il est surprenant de noter que les dépenses destinées aux membres de la Commission devraient progresser, pour leur part, de 9,3 %, pour atteindre plus de 18 millions d'euros.

Le Conseil européen et le Conseil (avec une dotation de 542 millions d'euros), **la Cour de justice** (354 millions), **le Comité économique et social** (131 millions) et **le Comité des régions** (89 millions) voient leurs moyens globalement stabilisés en termes réels. Il est à noter que ces institutions respectent leurs engagements en matière de réduction des effectifs, à l'exception toutefois du Conseil européen et de la Cour de justice. Le Conseil et le Conseil européen affichent ainsi une baisse nette des emplois (de – 22) légèrement inférieure à la cible de 31 qui leur est fixée : ils demandent la création de 19 emplois pour assurer le fonctionnement du nouveau bâtiment du Conseil européen et proposent de les gager à hauteur de 10. La Cour de justice de l'Union propose, conformément aux cibles fixées, une baisse de 19 ETP en 2015, mais demande parallèlement la création de 14 postes. Elle revendique en effet une application différenciée selon les institutions de la règle des 5 %.

En revanche, la dotation destinée au Parlement européen progresse à un rythme de 2,2 %, supérieur à celui de l'inflation prévisionnelle, pour s'élever à 1 795 millions d'euros. Il convient par ailleurs de souligner que le Parlement européen, auquel une cible de – 67 emplois par an est fixée dans le cadre de l'objectif de réduction de 5 % des effectifs, les a augmentés de 102 emplois ces deux dernières années. Il n'a pas encore communiqué ses intentions pour 2015, le précédent Parlement n'ayant pas souhaité engager celui issu des élections européennes de mai 2014.

Pour ce qui concerne le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), la hausse de 2,2 % de sa dotation (531 millions d'euros) s'explique notamment par l'ajustement salarial pour 2015 et le renforcement de la sécurité des systèmes d'information au siège et des personnes dans les délégations. Avec une suppression de 17 postes, le SEAE respecte par ailleurs ses objectifs en matière de maîtrise des effectifs.

Parmi les institutions qui voient leurs dotations fortement progresser (+ 3,4 %) figurent **la Cour des comptes** (134 millions d'euros) et **le Médiateur européen** (10 millions d'euros). Pour la première, qui respecte le rythme de

réduction de ses effectifs (– 9 postes), il s’agit de couvrir la hausse des dépenses de personnel, notamment contractuel, ce qui suscite quelques interrogations pour une institution qui devrait être exemplaire. Pour le second, qui répond également au but fixé en matière de baisse des effectifs (– 1 poste), l’objectif est de couvrir l’augmentation du loyer qui lui a été notifiée par le Parlement européen ainsi que la hausse des dépenses de personnel, résultant principalement d’augmentations automatiques.

Pour ce qui concerne enfin le Contrôleur européen de la protection des données, qui voit ses moyens progresser de 8,1 %, pour atteindre 9 millions d’euros, cette augmentation résulte de la constitution d’une « *task force* » qui, composée de trois agents (deux statutaires et un contractuel), sera chargée d’accompagner la mise en place du Comité européen de la protection des données. Il s’engage par ailleurs à respecter son objectif de réduction des effectifs de 5 % d’ici à 2017.

Alors que l’accord institutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière du 2 décembre 2013 reprend, en son point 27 ⁽¹⁾, l’objectif d’une réduction des effectifs de l’ensemble des institutions, organes et agences de l’Union européenne de 5 % entre 2013 et 2017, qui avait été affirmé par le Conseil européen des 7 et 8 février 2013, force est de constater que **la réalisation de cet objectif soulève, à ce stade, plusieurs interrogations et que son ampleur réelle demeure difficile à apprécier.**

Le tableau suivant rappelle les objectifs fixés ainsi que leur état d’avancement.

(1) « Afin de neutraliser la capacité additionnelle générée par l’augmentation du temps de travail à 40 heures par semaine, le Parlement européen, le Conseil et la Commission conviennent d’une réduction progressive de 5 % des effectifs figurant dans le tableau des effectifs à la date du 1^{er} janvier 2013. Cette réduction devrait s’appliquer à l’ensemble des institutions, organes et agences et être effectuée entre 2013 et 2017. Cela ne préjuge pas les droits budgétaires du Parlement européen et du Conseil ».

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Institution	Budget 2012 ⁽¹⁾	Objectif de réduction 2013-2017	Objectif annuel de référence ⁽²⁾	Mise en œuvre de la réduction des emplois ⁽³⁾				Réduction nécessaire pour atteindre l'objectif de - 5%
				2013	2014	2105	Total	Emplois ⁽⁴⁾
Parlement européen	6 560	- 328	- 66	29	30		59	387
Conseil européen et Conseil	3 153	- 158	- 32	- 46	- 42	- 22	- 110	48
Commission	25 063	1 253	- 251	- 250	- 250	- 263	- 763	490
Cour de justice de l'Union	1 952	- 98	- 20	- 20	- 20	- 19	- 59	39
Cour des comptes	887	- 44	- 9	- 9	- 9	- 9	- 27	17
Comité économique et social européen	721	- 36	- 7	- 7	- 7	- 7	- 21	15
Comité des régions	524	- 26	- 5		- 5	- 5	- 10	16
Médiateur européen	64	- 3 ⁽⁵⁾	- 1	-		- 1	0	2
Contrôleur européen de la protection des données	43	- 2 ⁽⁵⁾	0	2		- 1	1	1
Service européen pour l'action extérieure	1 670	- 84	- 17		- 17	- 17	- 34	50
Total institutions	40 637	- 3 032	- 408	- 300	- 320	- 344	- 964	1 084

(1) Emplois autorisés en 2012, hors élargissement à la Croatie.

(2) Projection linéaire sur cinq ans à 1 % par an, chiffres arrondis.

(3) Sources : budget 2013, y compris le budget rectificatif n° 1/2013, hors élargissement à la Croatie ; projet de budget 2014 du 26/06/2013, document I, page 65, ajusté pour tenir compte des transformations d'emplois en crédit/transformations de crédits en emplois et transferts entre institutions ; projet de budget 2015.

(4) Y compris les emplois supplémentaires accordés comme suit par l'autorité budgétaire en 2013 : 29 pour le Parlement européen, 1 pour le Médiateur européen, 2 pour le Contrôleur européen de la protection des données ; y compris 30 emplois demandés en 2014 pour le Parlement européen.

(5) D'ici à la fin de 2017, le Médiateur européen et le Contrôleur européen de la protection des données devraient réduire leurs effectifs respectifs de 2 et 3 emplois.

Source : Commission européenne.

Il apparaît que, si la plupart des institutions ont commencé à faire des efforts, la réalisation de l'objectif a d'ores et déjà pris du retard, en particulier s'agissant du Parlement européen. En outre, les modalités d'application retenues ne garantissent pas une véritable maîtrise des effectifs.

Ainsi, les données fournies par la Commission européenne sont issues des projets de budget, et non des budgets votés, ce qui en réduit considérablement l'intérêt. Ainsi, dans le cas du Parlement européen, la hausse des effectifs en 2013 et 2014 s'établit à 59 emplois dans le tableau transmis par la Commission, alors qu'elle est de 102 emplois.

Ensuite, il n'est tenu compte ni des effectifs liés à l'adhésion de la Croatie en 2013 (soit 635 ETP) – ce qui apparaît logique et est expressément prévu dans l'accord interinstitutionnel –, ni – et c'est plus étonnant – de ceux destinés à accompagner des renforcements de compétence (comme c'est le cas pour la Cour de justice par exemple).

En outre, les effectifs concernés incluent les seuls personnels statutaires qui sont inscrits dans le tableau des effectifs, ce qui exclut « le personnel externe » (agents contractuels, intérimaires et experts nationaux détachés). **Les institutions ont donc tendance à recourir davantage aux contractuels, afin de compenser la réduction de leur personnel permanent.**

Enfin, **le traitement des organes de l'Union autres que les institutions** (comme les agences ou les entreprises communes) **soulève des interrogations.** Dans le projet de budget pour 2015, les agences exécutives devraient ainsi bénéficier d'une progression nette de 197 emplois (+ 17,5 millions d'euros), compte tenu notamment de la délégation de certaines tâches par la Commission européenne. Alors qu'une approche globale et transversale doit être tenue s'agissant des agences décentralisées, certaines réclament d'être exemptées de l'objectif de réduction des effectifs en se prévalant de besoins spécifiques. Ainsi, dans le budget pour 2014, un renfort total de 27 ETP a été décidé au profit des trois autorités de surveillance financière, qui devra être compensé sur le reste de la période, sans qu'aucune proposition concrète n'ait été faite jusqu'à présent. Il est également étonnant de voir que le projet de budget pour 2015 prévoit une dotation budgétaire (3,3 millions d'euros) et des effectifs (122) pour le Conseil de résolution unique alors que cet organisme, créé dans le cadre de l'union bancaire, doit être intégralement financé par les contributions des banques. La Commission européenne présente néanmoins cette inscription budgétaire comme transitoire, le Conseil devant être entièrement autofinancé à partir du deuxième trimestre 2015.

Au-delà des problèmes de méthodologie posés, force est de constater le manque d'informations sur le suivi de l'objectif, en particulier en ce qui concerne les agences et autres organismes.

Vos rapporteurs se retrouvent pour souligner la nécessité de pouvoir disposer d'un tableau de synthèse reposant sur les données issues des budgets votés et étendu à l'ensemble des organes de la sphère européenne (agences décentralisées, agences exécutives, entreprises communes, etc.) ainsi qu'au personnel externe. Ils divergent en revanche sur la mise en œuvre de l'objectif.

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier considère en effet que l'objectif de réduction de 5 % des effectifs doit être appliqué en tenant compte de l'accroissement des compétences des institutions prévu par les traités. Le Parlement européen ne saurait ainsi, en particulier, se voir appliquer un tel objectif.

Votre co-rapporteur Marc Laffineur estime au contraire que l'ensemble des institutions, y compris le Parlement européen, doivent participer à la réalisation de cet objectif.

ii. Les pensions

Les dépenses de pensions progressent fortement (+ 7 %), pour s'établir à 1 559 millions d'euros.

Si celles-ci intègrent, à compter de 2015, les pensions des anciens membres de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Médiateur et du Contrôleur européens, le changement de périmètre est « neutralisé » dans les comparaisons effectuées par rapport à 2014.

La forte progression des dépenses de pensions résultent, d'une part, pour celles du personnel (1 540 millions, + 6,8 %), de la hausse attendue de 3,9 % du nombre de pensionnés ainsi que des adaptations annuelles et, d'autre part, pour celles des anciens membres des institutions (19 millions, + 21,1 %), du renouvellement des membres du Parlement et de la Commission.

iii. Les écoles européennes

La contribution au financement des écoles européennes diminue de 3,5 % pour atteindre 160 millions d'euros.

S'agissant tout d'abord des écoles européennes proprement dites (de « type I »), **leur dotation baisse de 3,3 %, pour s'établir à 159 millions d'euros.** Cette réduction s'explique par une maîtrise stricte des dépenses ainsi que par le fait que l'école européenne d'Alicante est financée sur le budget de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur. Des négociations sont en cours avec la Banque centrale européenne (BCE), la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen d'investissement (FEI), le mécanisme européen de stabilité (MES) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) en vue de conclure des accords similaires pour les écoles de Luxembourg et de Francfort accueillant les enfants de leur personnel. Dans l'attente d'un tel accord, la Commission propose de réduire progressivement, à partir de 2015, sa contribution au budget de ces trois établissements.

Pour ce qui concerne ensuite les écoles européennes de « type II », c'est-à-dire les écoles nationales proposant un cursus équivalant à celui des écoles européennes, **leur enveloppe s'établit à 0,6 million d'euros**, ce qui représente un **recul de près de 51 % par rapport à 2014**. Ce net repli résulte de la révision du mode de calcul de la contribution de l'Union, de la baisse du nombre des élèves ainsi que de la participation des autres institutions et agences concernées à la prise en charge des frais.

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS

Alors que le Conseil devrait définitivement adopter sa position sur le projet de budget pour 2015 le 2 septembre prochain, à l'issue d'une procédure écrite, un compromis s'est dessiné lors du COREPER du 15 juillet, qui fixe le budget pour 2015 à 145,1 milliards d'euros (144,6 milliards hors instruments spéciaux) en engagements et à 140 milliards d'euros en paiements. Un tableau récapitulatif des négociations figure en annexe 2.

Le Parlement européen n'a pas encore formellement adopté sa position sur le projet de budget pour 2015, mais il semblerait favorable à la proposition de la Commission européenne.

Le premier trilogue qui s'est tenu le 10 juillet 2014 a été l'occasion d'un premier échange général. Il devrait être suivi d'un nouveau trilogue le 15 octobre prochain, la procédure de conciliation budgétaire s'étendant du 28 octobre au 17 novembre. Le détail de la procédure budgétaire est rappelé en annexe 3.

1. Le Conseil

a. *La position des États membres*

L'examen du projet de budget pour 2015 a à nouveau mis en évidence **la ligne de fracture traditionnelle entre, d'une part, les États contributeurs nets** (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) **et, d'autre part, les États dits de la cohésion** (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lituanie, Lettonie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Chypre, Grèce).

• Les premiers, qui saluent l'accent mis sur la croissance et l'emploi, appellent à la constitution de marges suffisantes sous les plafonds en engagements et en paiements, afin de pouvoir faire face à des événements imprévus en gestion et garantir la soutenabilité de l'exercice 2015 mais également du cadre financier pluriannuel, dans un objectif de prudence et de bonne gestion financière. Dans la logique de leur déclaration relative à la mobilisation de la marge pour imprévus dans le cadre du projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, ils contestent l'utilisation des instruments spéciaux au-delà du plafond en paiements.

L'Irlande rejoint ces États membres sur la nécessité de préserver une marge suffisante sous le plafond des crédits de paiement.

Plusieurs États, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Finlande, l'Irlande, le Danemark et la Suède, soulignent que l'évolution du budget de l'Union doit être cohérente avec celle des budgets nationaux et tenir compte des efforts réalisés dans les États membres.

Partageant ces analyses, la France défend comme priorités les programmes en faveur de la croissance, de l'emploi et de l'agriculture. Elle est à l'origine d'une

déclaration jointe à la position du Conseil précisant que les instruments spéciaux ne doivent pas être mobilisés au-dessus des plafonds en crédits de paiement.

• **Les seconds soutiennent la proposition de la Commission européenne, avec des nuances toutefois.** Tandis que la Pologne juge indispensable de respecter les engagements pris, la République tchèque estime nécessaire de constituer des marges à condition de préserver la rubrique « Cohésion ».

Quant à l'Espagne, elle se démarque des États de la cohésion, jugeant qu'il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, un niveau de crédits de paiement à même de couvrir les engagements conformément au CFP et, d'autre part, les contraintes nationales liées aux efforts de réduction des déficits publics.

• La quasi-totalité des États se retrouvent en revanche pour saluer les efforts de la Commission européenne afin d'assurer le respect de l'objectif de réduction des effectifs de 5 % entre 2013-2017. Plusieurs d'entre eux, dont l'Allemagne, les Pays-Bas mais également la Lituanie, la Slovénie et la République tchèque, demandent que le Parlement européen ne se dédouane pas de cet objectif. Les documents transmis par la Commission européenne doivent par ailleurs être enrichis, afin de permettre un meilleur suivi de l'atteinte ou non de l'objectif.

b. Le compromis

Le compromis qui s'est finalement dégagé lors de la réunion du Comité des représentants permanents du 15 juillet 2014 a été adopté à une « large majorité qualifiée ». Toutefois, le Royaume-Uni devrait s'abstenir lors du vote et, comme l'an dernier, la Belgique a indiqué ne pouvoir soutenir le compromis, estimant que le niveau des paiements était insuffisant et nécessiterait à coup sûr des budgets rectificatifs en cours d'année, sources de difficultés de gestion pour les budgets nationaux.

La position du Conseil vise à concilier plusieurs objectifs :

- tenir compte des contraintes budgétaires pesant sur les États membres ;
- financer les politiques prioritaires de l'Union en tenant compte de l'exécution budgétaire passée et actuelle et des capacités d'absorption « réalistes » des programmes ;
- prévoir les moyens nécessaires au lancement des nouveaux programmes du CFP 2014-2020 ;
- préserver des marges sous les plafonds en engagements de l'ensemble des rubriques et sous-rubriques, à l'exception de la sous-rubrique « Cohésion », afin de pouvoir faire face à des événements imprévus ;

– maîtriser l'évolution des paiements et constituer une marge globale suffisante, afin de pouvoir répondre à des événements nouveaux en gestion. Les rubriques plus particulièrement visées sont celles relatives à la compétitivité (1A), à la cohésion (1B), aux ressources naturelles (2) et à la politique extérieure de l'Union (4).

Ainsi le Conseil propose de fixer les engagements à hauteur de **144 562 millions d'euros** (145 077 millions hors instruments spéciaux) et les paiements à **139 997 millions d'euros** (139 772 millions hors instruments spéciaux). Dans ce scénario, **les engagements progresseraient d'1,7 % et les paiements baisseraient de l'ordre de 0,1 à 0,2 %** (selon que l'on prend ou non en compte les instruments spéciaux) par rapport au budget pour 2014 tel que modifié par le budget rectificatif n° 1 et les projets de budget rectificatif n° 2 et 3 mais **progresseraient de 3,3 %** par rapport au budget voté pour 2014. Les évolutions proposées par la Commission européenne sont, pour mémoire, de + 2,1 % en engagements et de + 1,4 % en paiements ⁽¹⁾.

Le Conseil réduit donc la proposition de la Commission européenne de **522 millions d'euros en engagements, ce qui porte la marge sous plafond à 2 milliards d'euros, et de 2,1 milliards en paiements, constituant ainsi une marge sous plafond à due concurrence.**

Le détail de la position du Conseil ainsi que les évolutions par rapport à 2014 figurent dans le tableau suivant.

(1) + 4,9 % en paiements par rapport au budget initial pour 2014.

POSITION DU CONSEIL SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2015

Rubrique	2014 Budget rectifié ⁽¹⁾ (en millions d'euros)		Projet de budget pour 2015 Position du Conseil (en millions d'euros)		Évolution 2015/2014 (en %)	
	Crédits d'engagement (CE)	Crédits de paiement (CP)	CE	CP	CE	CP
1 – Croissance intelligente et inclusive	63 986	69 375	63 351	65 630	3,7	- 1,1
<i>Marge</i>	76		542			
1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 484	12 028	17 124	14 248	3,9	18,5
<i>Marge</i> ⁽²⁾	76		542			
1b – Cohésion économique, sociale et territoriale	47 502	56 346	49 227	51 382	3,6	- 5,5
<i>Marge</i>	0		0			
2 – Croissance durable : ressources naturelles	59 267	56 565	59 183	56 762	- 0,1	0,3
<i>Marge</i>	36		416			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 778	43 777	43 855	43 849	0,2	0,2
<i>Marge</i>	-		335			
3 – Sécurité et citoyenneté	2 172	1 677	2 100	1 853	- 3,3	10,5
<i>Marge</i>	7		146			
4 – L'Europe dans le monde	8 325	6 842	8 343	6 943	0,2	1,5
<i>Marge</i>	10		406			
5 – Administration	8 405	8 406	8 585	8 585	2,1	2,1
<i>Marge</i>	316		491			
dont dépenses administratives des institutions	6 792	6 793	6 866	6 866	1,1	1,0
<i>Marge</i>	264		485			
6 – Compensations	29	29	-	-	-100	- 100
<i>Marge</i>	-					
TOTAL	142 184	139 893	144 562	139 772	1,7	- 0,1
<i>Marge</i>	445		2 001	2 129		
Part des crédits dans le RNB	1,05 %	1,04 %	1,03 %	1,00 %		
Instruments spéciaux	456	350	515	225	13,0	- 35,7
TOTAL	142 640	140 243	145 077	139 997	1,7	- 0,2
Part des crédits dans le RNB	1,06 %	1,04 %	1,04 %	1,00 %		

(1) Il s'agit du budget initial pour 2014 tel que modifié par le budget rectificatif n° 1 et les projets de budget rectificatif n° 2 et 3.

Source : Conseil de l'Union.

Avant d'aborder le détail des évolutions proposées par rubrique, il convient de souligner que si la mobilisation de l'instrument de flexibilité au profit de Chypre au-delà du plafond en engagements est confirmée par le Conseil, il n'en va pas de même en paiements, conformément à la ligne défendue par les contributeurs nets.

C'est la sous-rubrique 1A « Compétitivité » qui concentre l'effort d'économies avec des réductions de 324 millions en engagements et de

1 335 millions en paiements qui portent le niveau des crédits à, respectivement, 17 124 millions et 14 248 millions. Les progressions par rapport à 2014 demeurent néanmoins soutenues : + 3,9 % en engagements et + 18,5 %⁽¹⁾ en paiements. Sont plus particulièrement visés le programme Horizon 2020 (– 190 millions en engagements et – 982 millions en paiements), le MIE (– 34 millions en engagements et – 152 millions en paiements) ainsi que les grands projets (– 74 millions en engagements, – 113 millions en paiements) : Galileo (– 23 millions en engagements et – 22 millions en paiements), EGNOS (– 12 millions en engagements et – 8 millions en paiements), Copernicus (– 20 millions en engagements et – 62 millions en paiements) et ITER (– 11 millions en engagements et – 21 millions en paiements). Il est à noter que le programme « ERASMUS + » n'est pas concerné. La marge ainsi établie en engagements est de 542 millions d'euros.

Avec 49 228 millions en engagements et 51 382 millions en paiements, la sous-rubrique 1B « Cohésion » subit une baisse de 220 millions d'euros en paiements seulement. Ceux-ci baisseraient donc de 5,5 % par rapport à la prévision d'exécution 2014, mais progresseraient de 0,84 % par rapport au budget initial pour 2014. Il est à noter que les régions les plus développées seraient concernées par une baisse de 91 millions d'euros, celles en transition à hauteur de 42 millions et le Fonds de cohésion pour 39 millions d'euros.

Les coupes opérées sur **la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles »** s'établissent à 71 millions d'euros en engagements et à 145 millions en paiements, portant les moyens disponibles à, respectivement, **59 183 millions et 56 762 millions d'euros**. Les engagements sont ainsi légèrement en baisse par rapport à 2014 (– 0,1 %) et les paiements sont en progression de 0,3 %⁽²⁾. En engagements, les réductions concernent principalement le FEAGA (– 48 millions), le programme LIFE (– 17 millions) et, dans une moindre mesure, le FEAMP (– 3 millions). En paiements, les efforts sont répartis entre le FEAGA (– 49 millions), le FEADER (– 45 millions), le FEAMP (– 27 millions) et le programme LIFE (– 22 millions). Ces montants pourraient toutefois être revus à l'occasion de la lettre rectificative agricole présentée à l'automne.

Sur la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté », les diminutions proposées s'établissent à 30 millions en engagements et à 29 millions en paiements, portant **les dotations à 2 100 millions en engagements et à 1 853 millions en paiements**. Par rapport à 2014, les engagements sont en repli de 3,3 % et les paiements de 10,5 %. Les efforts portent plus particulièrement sur les crédits destinés aux politiques de santé et de protection des consommateurs (– 11 millions en engagements, – 6 millions en paiements) et à la culture et aux médias (– 6 millions en engagements et – 4,8 millions en paiements). Ainsi, les fonds

(1) + 24,5 % par rapport au budget voté pour 2014.

(2) + 0,5 % par rapport au budget voté pour 2014.

relatifs aux questions migratoires et de sécurité sont préservés. La marge sous le plafond des engagements est donc portée à 146 millions d'euros.

La rubrique 4 « L'Europe dans le monde » voit ses crédits réduits de 70 millions en engagements et de 384 millions en paiements pour atteindre **8 343 millions en engagements et 6 943 millions en paiements**. Les évolutions par rapport à 2014 sont de + 0,2 % en engagements et + 1,5 % en paiements ⁽¹⁾. Si l'effort est réparti sur une multitude de lignes budgétaires, les programmes de coopération avec l'Asie sont plus particulièrement concernés (– 12 millions en engagements et – 21 millions en paiements). La marge sous le plafond des engagements s'établit en conséquence à 406 millions d'euros.

Pour ce qui concerne enfin **la rubrique 5 « Administration »**, sa dotation, amputée de 28 millions d'euros, **s'établit à 8 585 millions**. Par rapport à 2014, ses moyens progressent donc de 2,1 %. Si le budget du Parlement européen et du Conseil ne sont pas concernés par les baisses, celui de la Commission européenne est réduit de 17 millions, ceux de la Cour de justice et de la Cour des comptes de 2 millions et celui du Service européen d'action extérieure de 5 millions d'euros.

Au total, **le Conseil juge avoir préservé les crédits destinés aux politiques considérées comme « utiles » par les citoyens européens : la lutte contre le chômage, la mobilité des jeunes, le soutien aux petites et moyennes entreprises, ainsi que des instruments de gestion des flux migratoires.**

S'il s'interroge sur la pertinence et l'ampleur de certaines coupes proposées par le Conseil, notamment sur la sous-rubrique 1A (en particulier sur ITER, Galileo et Horizon 2020) et sur la rubrique 2, **votre co-rapporteur Marc Laffineur estime que la position du Conseil vise, dans une logique de prudence budgétaire, à constituer des marges suffisantes, surtout en paiements, afin de pouvoir faire face à des imprévus en gestion et, ainsi, assurer le respect du cadre financier pluriannuel 2014-2020**. Votre co-rapporteur souhaiterait que **les efforts sur les dépenses administratives soient accrus**.

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier juge que la position du Conseil n'est pas cohérente avec les annonces faites par ailleurs sur les priorités de l'Union que sont le soutien à la croissance et à l'emploi. Comment est-il possible d'afficher de telles priorités et, dans le même temps, de réduire les moyens destinés au programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de près d'1 milliard d'euros ? Votre co-rapporteuse estime **que le projet de budget revu par le Conseil, insuffisant, ne permettra pas d'assurer le respect de l'obligation faite aux institutions européennes de veiller « à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers »² et appellera très rapidement un budget rectificatif**.

(1) + 12,1 % par rapport au budget voté pour 2014.

² Article 323 du TFUE.

2. Le Parlement européen

Compte tenu de son renouvellement en mai 2014, le Parlement européen, en particulier sa commission des Budgets, n'a pas encore adopté de position sur le projet de budget pour 2015. Néanmoins, quelques orientations apparaissent d'ores et déjà.

Les questions du niveau des crédits de paiement fixé dans le budget et du reste à liquider devraient constituer un sujet essentiel des négociations.

Ainsi, lors de la présentation par le commissaire chargé du budget du projet de budget pour 2015 devant la commission des Budgets le 11 juin dernier, la rapporteure pour le budget 2015, Eider Gardiazabal Rubial, qui a été depuis confirmée dans ses fonctions, a estimé que le Parlement sortant laissait une situation « *bien pire* » que celle qu'il avait trouvée il y a cinq ans et a affiché sa volonté de « *s'attaquer au problème du manque de crédits de paiement au-delà des solutions temporaires offertes par la mobilisation des marges* ».

Dans le même esprit, lors du premier trilogue qui s'est tenu le 10 juillet dernier, le Parlement européen, représenté par le nouveau président de la commission des Budgets Jean Arthuis, a souligné la nécessité de couvrir les arriérés relatifs à la politique de cohésion.

En cohérence avec ces premières indications, **le Parlement européen devrait, selon les informations rassemblées par vos rapporteurs, à tout le moins soutenir la proposition formulée par la Commission européenne.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 23 juillet 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

« **M^{me} Audrey Linkenheld.** Le budget alloué au programme Horizon 2020 - qui a fait l'objet d'une forte mobilisation sur le budget précédent - correspond-il aux attentes de la France, eu égard à sa propre stratégie nationale de recherche ? Est-il besoin de relancer cette mobilisation, ou bien les crédits destinés au développement, à la recherche et à l'innovation sont-ils à la hauteur ?

La Présidente Danielle Auroi. J'ajouterai sur ce point qu'il me semble opportun d'attirer l'attention sur les crédits dévolus à la transition énergétique et à la lutte contre le réchauffement climatique, notamment dans la perspective de la Conférence Paris Climat 2015.

Je viens par ailleurs d'assister à la « petite COSAC », lors de laquelle deux aspects ont été soulignés :

- le Secrétaire d'État aux affaires européennes italien a insisté sur les 300 milliards d'euros sur lesquels s'est engagé Jean-Claude Juncker, soulignant qu'il serait très attentif aux propositions qui seraient faites, et indiquant qu'il souhaitait augmenter substantiellement l'aide à destination des jeunes ;

- la présidence italienne souhaite également revoir le périmètre du solde public qui est retenu dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et du respect de la règle des 3 % de déficit public. Les Italiens sont en effet favorables à l'exclusion de certaines dépenses. Ils sont également très attentifs à la question des ressources propres.

M^{me} Estelle Grelier, co-rapporteuse. Le programme Horizon 2020 est bien prioritaire puisqu'il devrait bénéficier de 9,6 milliards d'euros en engagements - en progression de 6 % - et de 9 milliards d'euros en paiements - en progression de 43,7 %. 83 % des crédits de paiement mobilisés cette année seront néanmoins destinés à couvrir des engagements antérieurs au budget 2015. Au total, le programme Horizon 2020 devrait bénéficier d'une des augmentations les plus fortes au sein du projet de budget pour 2015. S'agissant du changement climatique, l'Union européenne a impulsé beaucoup de normes, ce qui est difficilement chiffrable. L'objectif de consacrer au moins 20 % du budget aux questions climatiques apparaît encore lointain, puisque 12,5 % du budget devraient y être consacrés en 2015, contre 12,7 % en 2014. Plus précisément, les politiques en faveur de l'environnement et du climat devraient bénéficier de 477 millions

d'euros en engagements, ce qui représente une hausse de 6,8 %, et de 372 millions d'euros en paiements, soit une hausse de 22,7 %.

La question de la réforme du système de ressources propres fait sans doute l'objet de blocages importants. Or, l'avenir du budget de l'Union dépend de l'existence d'un financement davantage assis sur des ressources propres. En effet, en l'absence de bases dynamiques pour les ressources, ressurgira chaque année le clivage entre les bénéficiaires et les contributeurs nets, entre les pays de la cohésion - dénonçant les engagements non tenus - et les contributeurs nets expliquant qu'étant tenus par des contraintes budgétaires fortes ils souhaitent limiter leur contribution. Il faut sortir de cette problématique, qui, sous l'angle budgétaire, interroge l'idéal européen. On ne peut pas vouloir la relance, croire que 300 milliards d'euros seront débloqués pour les investissements structurants, lutter contre le chômage de masse chez les jeunes, et ne jamais poser la question financière. Comme lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel, le Parlement européen, qui jugeait insuffisamment ambitieux les plafonds retenus, a notamment obtenu comme contrepartie à son approbation une clause de revoyure en 2016, j'invite les uns et les autres à se saisir de cette opportunité pour exiger des montants à la hauteur des différentes annonces et procéder à une nouvelle négociation avec le Conseil, même s'il n'est pas question d'instaurer un nouveau cadre financier à cette occasion.

Je trouve à cet égard regrettable la position de la France, qui demande d'une part d'importantes coupes budgétaires, tout en soutenant d'autre part le plan de relance.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous propose donc d'adopter la proposition de conclusions. »

La Commission a *adopté* la proposition de conclusions ci-après, puis sous réserve des observations formulées ci-dessus, la Commission a *approuvé* les textes suivants :

– le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2015 (COM(2014) 300 final) – E 9438,

– la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité (COM(2014) 349 final) – E 9431 ,

– la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2014 (COM(2014) 328 final) ;

– le projet de budget rectificatif n° 3 au budget général 2014 (COM(2014) 329 final - E 8487 ANNEXE 3.1) ;

– le projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2014 (COM(2014) 461 final - E 8487 ANNEXE 4).

CONCLUSIONS ADOPTÉES

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 310, 312 et 314 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ;

Vu l'accord interinstitutionnel n° 2013/C373/01 du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ainsi que les déclarations annexées,

Vu la décision n° 2014/335 du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne,

Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2015 (COM(2014) 300 final) présenté par la Commission européenne le 11 juin 2014,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité (COM(2014) 349 final) présentée par la Commission européenne le 11 juin 2014,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2014 (COM(2014) 328 final) présentée par la Commission européenne le 28 mai 2014,

Vu le projet de budget rectificatif n° 3 au budget général 2014 (COM(2014) 329 final) présenté par la Commission européenne le 28 mai 2014,

Vu le projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2014 (COM(2014) 461 final) présenté par la Commission européenne le 10 juillet 2014,

Considérant que l'accord politique auquel sont parvenus le Conseil et le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 fixe des plafonds inférieurs à ceux du cadre financier pluriannuel pour 2007-2013, mais prévoit de nouveaux instruments de flexibilité qui doivent permettre in fine la mobilisation d'un volume de crédits plus important que celui exécuté lors de la précédente période de programmation,

Considérant que le clivage persistant au sein du Conseil entre les États contributeurs nets et les États dits « de la cohésion » doit être dépassé,

1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget de l'Union européenne pour 2015 présenté par la Commission européenne ;

2. Souligne la nécessité que le budget de l'Union respecte, comme le budget national, le principe de sincérité ; demande en conséquence à la Commission européenne de perfectionner sa méthode d'évaluation des recettes liées aux droits de douane afin de pouvoir en retenir une estimation affinée avant l'adoption définitive du budget pour 2015 ;

3. Réaffirme sa volonté de voir le budget de l'Union européenne doté de véritables ressources propres ; demande, à cet égard, que le groupe à haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti voit sa composition rapidement stabilisée, dans un format comprenant un représentant français, et soit doté de moyens suffisants, afin de permettre un travail efficace et rapide ; entend pleinement contribuer à ce débat, avant même la tenue d'une conférence interinstitutionnelle associant les parlements nationaux en 2016 ;

4. Juge le projet de budget pour 2015 réaliste et conforme au cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 ; rappelle qu'elle avait soutenu une proposition plus ambitieuse pour le cadre financier pour 2014-2020 qu'elle considère comme insuffisant ; craint que la capacité financière octroyée à l'Union en 2015 ne lui permette pas de relever les défis auxquelles elle est confrontée en matière de croissance économique, de lutte contre le chômage, en particulier celui des jeunes, de solidarité en son sein et avec les pays voisins, de sécurité énergétique, d'adaptation au changement climatique et de transition écologique, et d'assumer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

5. Considère que le niveau limité des plafonds retenus pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 justifie qu'il soit pleinement fait usage, chaque année, de l'ensemble des instruments de flexibilité prévus pour 2014-2020, tant en engagements qu'en paiements, le cas échéant au-delà des plafonds fixés ;

6. Rappelle que le budget européen, centré sur l'investissement, est un outil pertinent de soutien à la croissance et à l'emploi, en particulier dans un contexte économique difficile ; estime, par conséquent, qu'il convient d'accorder en 2015 la priorité aux rubriques « Croissance intelligente et inclusive » et « Croissance durable » du budget de l'Union européenne ; insiste plus particulièrement sur la nécessité d'octroyer des moyens suffisants pour permettre le lancement des nouveaux projets du programme cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 », du programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises « COSME », du mécanisme pour l'interconnexion en Europe ainsi que du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, qui constituent des vecteurs importants de croissance et de modernisation de l'économie ;

7. Se félicite que l'exercice 2015 confirme la concentration, en début de cadre financier, des financements de l'Initiative pour l'emploi des jeunes ainsi que des moyens en faveur de la recherche, du programme « ERASMUS + » et du programme « COSME » ;

8. Soutient l'enveloppe de 525 millions d'euros en engagements prévue en 2015 pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis, qui devrait être doté de 3,8 milliards en euros courants sur l'ensemble de la période 2014-2020 ; souhaite que la répartition entre la part obligatoire et la part facultative de la contribution des États membres au Fonds européen d'aide aux plus démunis soit rapidement rendue publique ; regrette l'instauration d'un principe de cofinancement ;

9. Juge indispensable le respect des engagements financiers pris vis-à-vis de l'Ukraine, à hauteur de 3 milliards d'euros, ainsi qu'à l'égard du Proche-Orient ;

10. Estime que l'objectif de réduction de 5 % des effectifs entre 2013 et 2017 fixé par l'accord interinstitutionnel doit être mis en œuvre en tenant compte de l'accroissement des compétences des institutions prévu par les traités ; demande à la Commission européenne, afin de permettre un suivi précis de cet objectif, d'étendre le champ de son tableau de synthèse à l'ensemble des organes de la sphère européenne ainsi qu'au personnel externe ;

11. Note que le projet de budget pour 2015 ne permet pas de réduire le « reste à liquider », c'est-à-dire le montant des engagements pris mais non encore honorés ; s'inquiète de l'incapacité du Conseil à endiguer le « reste à liquider », qui a progressé de plus de 43 % en cinq ans pour atteindre 222 milliards d'euros à la fin de l'année 2013 ; appelle à nouveau l'attention des États membres sur la nécessité d'étudier toutes les pistes afin de mieux appréhender l'évolution des paiements et de résorber le reste à liquider, sans peser sur le lancement des projets de la nouvelle programmation financière ; invite notamment les autorités budgétaires à adopter les budgets rectificatifs nécessaires en 2014 ;

12. Souhaite que les contributions nationales au budget de l'Union soient exclues du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ; demande en outre que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union ne soit plus pris en compte dans la norme de dépenses de l'État.

ANNEXES

ANNEXE 1 : FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE ET PAR ÉTAT MEMBRE EN 2015

États membres	Ressources propres traditionnelles nettes (75 %)* (millions €)	Ressources propres « TVA » et « RNB », ajustements compris				Total ressources propres** (millions €)
		Ressource propre « TVA » (millions €)	Ressource propre « RNB » (millions €)	Correction britannique (millions €)	Part dans le total des contributions nationales (en %)	
Belgique	1 509	516,1	3 058,2	269,7	3,11	5 353,5
Bulgarie	63,3	60,4	313,1	27,6	0,32	464,4
Rép. Tchèque	179,6	185,5	1 0460,4	93,5	1,08	1 519,0
Danemark	328,4	313,8	2 069,4	182,5	2,07	2 894,1
Allemagne	3 551,8	3 862,0	22 682,8	345,1	21,73	30 441,7
Estonie	24,5	27,7	150,0	13,2	0,15	215,4
Irlande	237,4	198,1	1 125,3	99,2	1,15	1 657,0
Grèce	113,2	215,3	1 392,5	122,8	1,40	1 843,9
Espagne	1 104,2	1 460,4	7 951,9	701,3	8,17	11 217,7
France	1 519,4	2 983,0	16 635,8	1 467,1	17,04	22 605,3
Croatie	37,8	64,6	324,8	28,6	0,34	455,8
Italie	1 486,6	1 847,5	12 196,4	1 075,6	12,22	16 606,1
Chypre	15,1	23,7	119,5	10,5	0,12	168,8
Lettonie	23,5	28,5	198,4	17,5	0,20	267,9
Lituanie	58,4	44,0	280,8	24,8	0,28	408,0
Luxembourg	12,3	50,0	251,5	22,2	0,26	336,0
Hongrie	91,4	121,0	750,1	66,2	0,76	1 028,6
Malte	9,2	11,1	55,8	4,9	0,06	81,0
Pays-Bas	2 061,4	839,1	4 832,7	73,5	4,64	7 806,8
Autriche	183,8	463,1	2 516,2	38,3	2,44	3 201,3
Pologne	411,1	545,4	3 092,1	272,7	3,16	4 321,3
Portugal	131,8	232,6	1 276,1	112,5	1,31	1 753,0
Roumanie	112	169,1	1 160,5	102,3	1,16	1 544,0
Slovénie	62,6	53,6	269,6	23,8	0,28	409,5
Slovaquie	98,2	71,5	571,1	50,4	0,56	791,2
Finlande	125,0	283,8	1 537,6	135,6	1,58	2 082,0
Suède	481,3	582,1	3 402,4	51,8	3,26	4 517,5
Royaume-Uni	2 793,2	3 011,6	16 196,4	- 5 433,4	11,13	16 567,9
Total	16 825,9	18 264,5	105 471,1	0	100	140 561,5

* Les frais de perception retenus représentent 25 % des ressources propres traditionnelles brutes.

** Total des ressources propres en pourcentage du RNB : 1,00 % ; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB : 1,23 %.

ANNEXE 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'UNION POUR 2015

Rubrique	2014 (budget initial + budgets rectificatifs) ⁽¹⁾ (en millions d'euros)		Projet de budget 2015 présenté par la Commission (en millions d'euros)		Évolution 2015/2014 (en %)		Modifications apportées par le Conseil - 2015 (en millions d'euros)		Position du Conseil (en millions d'euros)		Évolution 2015/2014 (en %)	
	CE - Crédits d'engagement	CP - Crédits de paiement	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
1 – Croissance intelligente et inclusive	63 986	66 375	66 674	67 185	4,2	1,2	- 326	- 1 555	66 351	65 630	3,7	- 1,1
<i>Marge</i>	76		219						542			
1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 484	12 028	17 447	15 583	5,8	29,5	- 326	- 1 334	17 124	14 248	3,9	18,5
<i>Marge</i>	76		219						542			
1b – Cohésion économique, sociale et territoriale	47 502	54 346	49 227	51 602	3,6	- 5,0	-	- 220	49 227	51 382	3,6	- 5,5
<i>Marge</i>	-		-						-			
2 – Croissance durable : ressources naturelles	59 267	56 565	59 254	56 903	0,0	0,6	- 71	- 145	59 183	56 762	- 0,1	0,3
<i>Marge</i>	36		345						416			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 778	43 777	43 904	43 897	0,3	0,3	- 48	- 48	43 855	43 849	0,2	0,2
<i>Marge</i>	-		286						335			
3 – Sécurité et citoyenneté	2 172	1 677	2 131	1 881	- 1,9	12,2	- 30	- 28	2 100	1 853	- 3,3	10,5
<i>Marge</i>			115						146			
4 – L'Europe dans le monde	8 325	6 842	8 413	7 327	1,1	7,1	- 70	- 384	8 343	6 943	0,2	1,5
<i>Marge</i>	10		336						406			
5 – Administration	8 405	8 406	8 612	8 612	2,5	2,5	- 28	- 28	8 585	8 585	2,1	2,1
<i>Marge</i>	316		464						491			
dont dépenses administratives des institutions	6 792	6 793	6 893	6 893	1,5	1,5	- 28	- 28	6 866	6 866	1,1	1,0
<i>Marge</i>	264		458						485			
6 – Compensations	29	29	-	-	- 100	- 100	-	-	-	-	- 100	- 100
<i>Marge</i>												
TOTAL	142 184	139 893	145 084	141 912	2,0	1,4	- 522	- 2 140	144 562	139 772	1,7	- 0,1
<i>Marge</i>	445	-	1 479	-					2 001	2 129		
Part des crédits dans le RNB	1,05 %	1,04 %	1,04 %	1,02 %					1,03 %	1,00 %		
Instruments spéciaux	456	350	515	225		- 35,7	-	-	515	225	13	- 35,7
TOTAL GENERAL	142 640	140 243	145 599	142 137	13		- 522	- 2 140	145 077	139 997	1,7	
Part des crédits dans le RNB	1,06 %	1,04 %	1,04 %	1,02 %	2,1	1,4			1,04 %	1,00 %		- 0,2

⁽¹⁾ Il s'agit du budget rectificatif n° 1 et des projets de budgets rectificatifs n°s 2 et 3.

ANNEXE 3 : LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU BUDGET EUROPÉEN

