N° 1298

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES[1]

sur **le projet de budget de l'Union européenne pour 2014**,

ET PRÉSENTÉ

PAR Mme 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 : Mme Danielle AUROI, présidente ; Mmes Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, Mme Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Emeric BREHIER, Jean-Jacques BRIDEY, Mme Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, Mme Seybah DAGOMA, M. Yves DANIEL, MM. Charles de LA VERPILLIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, Mme Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, Mme Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Mme Chantal GUITTET, MM. Razzy HAMMADI, Michel HERBILLON, Marc LAFFINEUR, Mme Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, Mme Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY, Mme Paola ZANETTI.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 9

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2014 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION ACCRUES ET UN NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL CONTRAINT 11

A. INSATISFAISANTES, LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DU BUDGET EUROPÉEN SE SONT DÉGRADÉES EN 2012 ET EN 2013 11

1. L'exécution du budget en 2012 11

2. L'exécution du budget en 2013 13

B. LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POUR 2014-2020 REPOSE SUR UN ÉQUILIBRE SUBTIL ENTRE DES PLAFONDS DE DÉPENSES FIXÉS DE MANIÈRE STRICTE ET UNE POSSIBILITÉ ACCRUE DE MOBILISATION DES CRÉDITS 17

1. Des plafonds fixés de manière rigoureuse… 19

a) La rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » 21

b) La rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale » 22

c) La rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles » 25

d) La rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » 26

e) La rubrique 4 « L'Europe dans le monde » 26

f) La rubrique 5 « Administration » 27

g) Les instruments spéciaux 28

h) Les ressources propres 29

2. …en échange d'une plus grande souplesse 30

a) Une flexibilité accrue au sein du cadre financier pluriannuel 30

b) La priorité accordée aux dépenses d'avenir 31

c) Une clause de révision à mi-parcours 31

d) La résorption des restes à liquider 32

e) Le lancement d'une véritable réflexion sur les ressources propres 33

f) Une meilleure garantie du respect de l'unité du budget 33

II. RESSERRÉ, LE PROJET DE BUDGET POUR 2014 AFFICHE COMME PRIORITÉS LA CROISSANCE, LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI 35

A. LE PROJET PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE 36

1. Croissance intelligente et inclusive 40

a) Compétitivité pour la croissance et l'emploi 40

(1) La recherche et l'innovation 41

(2) Les grands projets d'infrastructures 42

(3) Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe 42

(4) La compétitivité des entreprises et le soutien aux petites et moyennes entreprises 43

(5) ERASMUS pour tous 43

b) Cohésion économique, sociale et territoriale 44

(1) Les investissements pour la croissance et l'emploi 45

(2) L'Initiative pour l'emploi des jeunes 46

(3) Le Fonds européen d'aide aux plus démunis 47

2. Croissance durable : ressources naturelles 47

a) Les dépenses agricoles 48

b) Le développement rural 49

c) La politique de la pêche 50

d) L'environnement et le climat 50

3. Sécurité et citoyenneté 51

a) Un espace européen de liberté, de justice et de sécurité 52

b) La citoyenneté européenne 53

(1) La sécurité alimentaire et sanitaire et la protection des consommateurs 53

(2) La culture et les médias 54

4. L'Europe dans le monde 54

a) Les instruments financiers européens 55

b) La politique étrangère et de sécurité commune 56

5. Administration 56

a) Les pensions et les écoles européennes 57

b) Les dépenses administratives des institutions 58

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS 61

1. Le Conseil souhaite procéder à des coupes pour assurer des marges suffisantes 62

a) La position de départ des États membres 62

b) Le compromis trouvé 63

2. Le Parlement européen n'a défini que des orientations générales 66

TRAVAUX DE LA COMMISSION 69

CONCLUSIONS 73

ANNEXES 77

AVERTISSEMENT

Le présent rapport retient à titre principal les évolutions de crédits entre 2014 et 2013 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 2014 et 2013 prennent ainsi pour référence le budget initial pour 2013 tel que modifié par les projets de budgets rectificatifs proposés depuis le début de l'année.

La base pour 2013 tient donc notamment compte du premier projet de budget rectificatif pour 2013, qui, tirant les conséquences de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne au 1er juillet 2013, revoit à la hausse les engagements et les paiements, ainsi que du deuxième projet de budget rectificatif pour 2013, qui prévoit l'ouverture de 11,2 milliards d'euros en paiements, dont 9 milliards destinés à la politique de cohésion.

Il en résulte des taux d'évolution des crédits plus défavorables que ceux prenant uniquement comme référence le budget initial pour 2013.

Dans la suite du rapport, les comparaisons par rapport au budget initial pour 2013 seront rappelées en note de bas de page.

Mesdames, Messieurs,

Premier exercice du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, le budget pour 2014 revêt des enjeux forts car il préfigure l'avenir des relations entre les branches de l'autorité budgétaire de l'Union européenne ainsi que la capacité de cette dernière à exercer pleinement ses compétences.

Le budget pour 2014 est en effet un « budget-test », parce qu'il est le premier exercice budgétaire où les compétences prévues, par le traité de Lisbonne, pour les deux branches de l'autorité budgétaire, en particulier la reconnaissance du Parlement européen comme codécideur du budget, vont pouvoir être mises en œuvre dans un nouveau cadre financier pluriannuel. Les négociations entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, qui se sont tendues à l'occasion des discussions sur le cadre financier pour 2014-2020, constitueront ainsi un précédent pour la nouvelle période de programmation.

Le budget pour 2014 représente également un « budget-test », car il va donner la première traduction concrète de l'accord intervenu entre le Conseil et le Parlement européen sur la nouvelle programmation financière.

À cet égard, le projet de budget présenté par la Commission européenne le 26 juin 2013 affiche une ambition limitée à la fois par les tensions qui se sont accrues sur les crédits de paiement ces deux dernières années et par le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 sur lequel le Conseil et le Parlement européen sont finalement parvenus à un accord le 27 juin dernier.

Conformément aux plafonds fixés, le projet de budget pour 2014 s'inscrit ainsi en net repli par rapport à 2013. Les engagements s'élèvent à 142,5 milliards et les paiements à 135,9 milliards d'euros, soit, respectivement, 1,05 % du revenu national brut (contre 1,15 % en 2013) et 1,01 % (contre 1,1 % en 2013).

Certes, le premier budget d'un nouveau cadre financier pluriannuel s'affiche toujours en diminution, car de nouveaux programmes, de nouveaux cadres opérationnels et de nouvelles bases légales doivent être mises en place, mais, en l'espèce, les baisses sont particulièrement importantes puisqu'elles s'établissent à – 5,8 % en engagements et en paiements.

En outre, pour la première fois, la Commission européenne propose une marge très basse (529 millions d'euros) par rapport au plafond fixé dans le cadre financier pour les engagements et une marge quasi-nulle (200 000 euros) pour les paiements, ce qui limite d'autant les possibilités de mobilisation des instruments spéciaux. Elle conditionne par ailleurs la soutenabilité, qu'elle annonce déjà fragile, du projet de budget à l'adoption de l'ensemble des projets de budgets rectificatifs qu'elle a proposés en 2013, dont celui demandant l'ouverture de 11,2 milliards d'euros.

Dans ce cadre particulièrement contraint, les priorités affichées vont au soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi, avec, notamment le financement de l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

Afin de rétablir des marges, le Conseil devrait néanmoins proposer de ramener ce projet de budget à 141,8 milliards d'euros en engagements et 134,8 milliards d'euros en paiements, ce qui représente, respectivement, 1,05 % et 1 % du RNB.

Si vos rapporteurs se retrouvent sur la nécessité de ne pas réduire davantage le projet de budget pour 2014, ils en ont une analyse différente, qui résulte de leurs divergences d'approche du cadre financier pluriannuel.

Votre rapporteur est d'avis que le projet de budget pour 2014 représente un équilibre entre, d'une part, les défis que l'Union européenne doit relever en matière de croissance économique, de compétitivité et de solidarité et, d'autre part, les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres. Il considère par ailleurs qu'il convient de redéployer, en grande partie, les augmentations de crédits prévues pour le fonctionnement des institutions vers les dépenses opérationnelles, dont la plupart des lignes budgétaires s'affichent en baisse.

Estimant qu'il convient de pouvoir disposer, au niveau européen, de budgets forts, à même de produire des effets de levier, votre rapporteure juge, pour sa part, que ce projet de budget et les premiers positionnements du Conseil augurent mal de la capacité de l'Union européenne à assumer pleinement ses compétences en 2014 et au-delà. Ce projet de budget est la parfaite illustration de la situation de l'Union européenne aujourd'hui, qui apparaît congestionnée, réduite à effectuer un partage, euro par euro, entre ses différents programmes, alors qu'elle devrait proposer de nouveaux modèles de développement et répondre aux urgences des situations vécues par ses habitants. Il est le reflet de l'appauvrissement du projet européen.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2014 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR DES DIFFICULTÉS D'EXÉCUTION ACCRUES ET UN NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL CONTRAINT

Le projet de budget pour 2014 présenté par la Commission européenne est contraint par les tensions qui se sont accumulées sur les crédits de paiement depuis deux ans ainsi que par le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2014-2020, qui se situe bien en-deçà de la proposition de la Commission européenne que votre Commission avait soutenue.

A. Insatisfaisantes, les conditions d'exécution du budget européen se sont dégradées en 2012 et en 2013

1. L'exécution du budget en 2012

Le budget initial pour 2012 s'établissait à 147,2 milliards d'euros en engagements et 129,1 milliards d'euros en paiements.

Six budgets rectificatifs sont intervenus.

Le premier a inscrit 650 millions d'euros en engagements au titre du financement d'ITER, conformément à l'accord conclu entre le Parlement européen et le Conseil le 13 décembre 2011. Cet accord prévoit une enveloppe de 1,3 milliard d'euros supplémentaires pour le projet de recherche énergétique ITER, dont le financement est assuré de la manière suivante :

– 100 millions d'euros redéployés au sein du budget pour 2012 ;

– 840 millions d'euros (650 millions en 2012 et 190 millions en 2013) financés par la réduction des plafonds pour l'agriculture et l'administration ;

– 360 millions d'euros inclus dans le budget pour 2013.

Au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne, le budget rectificatif n° 2 a ouvert 18 millions d'euros en engagements et en paiements, à la suite des inondations en Italie en octobre 2011, et le budget rectificatif n° 5 a prévu 670 millions d'euros, à la suite de séismes survenus en mai 2012 en Émilie-Romagne.

De manière traditionnelle, le troisième budget rectificatif pour 2012 a inscrit dans le budget 2012 l'excédent résultant de l'exécution de l'exercice budgétaire 2011, qui s'est élevé à 1 497 millions d'euros, et le quatrième budget

rectificatif a révisé les prévisions relatives aux ressources propres traditionnelles (c'est-à-dire les droits de douane et les cotisations dans le secteur du sucre) et aux assiettes TVA et RNB, la budgétisation des corrections britanniques correspondantes ainsi que leur financement, et le financement des réductions « RNB » en faveur des Pays-Bas et de la Suède.

Le dernier budget rectificatif pour 2012 comportait le plus d'enjeux, puisqu'il intervenait dans un contexte de crise des paiements. Après avoir lancé une première alerte sur le niveau élevé d'exécution des crédits au printemps 2012, la Commission européenne y demandait en effet l'ouverture de 9 milliards d'euros en arguant notamment de l'impossibilité d'honorer certains versements de bourses ERASMUS. Ce texte a fait l'objet d'une discussion globale avec le projet de budget pour 2013.

A finalement été votée une augmentation des crédits de paiement de près de 6 milliards d'euros, répartis entre les rubriques « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » (581 millions d'euros), « Cohésion pour la croissance et l'emploi » (4,4 milliards d'euros), « Conservation et gestion des ressources naturelles » (1 milliard d'euros), « Liberté, sécurité et justice » (10 millions d'euros) et « L'Union européenne, acteur mondial » (11 millions d'euros). Il s'agissait ainsi de satisfaire des besoins non encore couverts pour la fin de l'exercice, de manière à honorer des engagements, à éviter des pénalités financières et à permettre aux bénéficiaires de recevoir les fonds prévus par les politiques de l'Union, qui avaient fait l'objet d'engagements autorisés lors de budgets annuels antérieurs. La Commission européenne a par ailleurs procédé à des redéploiements pour un montant total de 148 millions d'euros.

Ce budget rectificatif a, en outre, réduit de 142 millions d'euros les crédits d'engagement (– 14 millions sur la rubrique « Compétitivité pour la croissance », – 126 millions sur la rubrique « Conservation et gestion des ressources naturelles » et – 2 millions sur la rubrique « L'Union européenne, acteur mondial »), afin de tenir compte des données les plus récentes relatives à l'exécution et de la révision des besoins réels pour la fin de l'année.

Au final, en 2012, le montant total des engagements s'est établi à 148,4 milliards d'euros et celui des paiements à 135,8 milliards d'euros.

Selon les informations rendues publiques par la Commission européenne, les crédits ouverts en 2012 ont fait l'objet d'une exécution très soutenue, tant en engagements qu'en paiements, puisque les taux de consommation sont proches de 100 %.

La Commission européenne a par ailleurs fait état de reports de besoins de paiements de 2012 sur 2013 à hauteur de 16 à 17 milliards d'euros.

L'exécution de l'exercice 2012 s'est toutefois conclue par un excédent d'1 milliard d'euros, contre 1,5 milliard en 2011 et 4,5 milliards d'euros en 2010.

Ce montant sera inscrit en recette dans le budget 2013, par le projet de budget rectificatif n° 3/2013 présenté le 15 avril 2013, permettant ainsi de réduire les contributions nationales versées par les États membres par rapport aux montants prévus par le budget initial pour 2013.

L'excédent de l'exercice 2012 trouve son explication dans une exécution en recettes positive à hauteur de 719 millions d'euros (soit le même ordre de grandeur qu'en 2011), une sous-exécution des dépenses de 244 millions d'euros (contre 0,7 milliard d'euros l'année précédente) et des différences de taux de change de l'ordre de 60 millions d'euros.

La Commission européenne justifie le paradoxe qui consiste à enregistrer un excédent tout en ne pouvant honorer certaines factures par la rigidité du budget de l'Union ainsi que par la lenteur des procédures budgétaires et le fait que les recettes tardives ne peuvent être traitées avant la fin de l'exercice. Force est toutefois de constater que la sous-exécution des dépenses enregistre une nette diminution depuis 2010.

2. L'exécution du budget en 2013

Le budget voté pour 2013 s'établit à **150,9 milliards d'euros en engagements et 132,8 milliards d'euros en paiements**.

Cinq projets de budgets rectificatifs ont été présentés par la Commission européenne depuis le début de l'année 2013, celui soulevant le plus de difficultés étant le deuxième. **Proposant l'ouverture de 11,2 milliards d'euros, il témoigne en effet d'une aggravation de la crise des paiements à laquelle l'Union est confrontée depuis 2011, qui résulte principalement de l'insuffisance du niveau des paiements voté dans les budgets initiaux alors que la plupart des programmes connaissent une montée en puissance.**

Le projet de budget rectificatif n° 1, présenté le 18 mars 2013, a pour objet d'ouvrir les crédits nécessaires à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne le 1er juillet 2013. Parallèlement, la Commission européenne a présenté une proposition de révision du cadre financier pluriannuel pour 2006-2013, afin de rendre possible ces modifications. Les augmentations proposées s'élèvent à 655 millions d'euros en engagements et à 374 millions d'euros en paiements.

De manière traditionnelle et conformément au règlement financier, le **projet de budget rectificatif n° 3**, présenté le 15 avril 2013, prévoit l'inscription de l'excédent de l'exercice budgétaire 2012, soit 1 023 millions d'euros, en recette dans le budget 2013, diminuant d'autant la contribution globale des États membres au financement du budget de l'Union.

Le projet de budget rectificatif n° 4, présenté le 29 avril 2013, propose d'augmenter le nombre d'emplois de trois institutions : l'Agence du GNSS européen (+ 20 emplois) ; l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (+ 2 emplois), cette dernière devant en outre bénéficier de transferts d'agents contractuels (13 équivalents temps plein) depuis la Commission européenne ; la Cour de justice de l'Union européenne (+ 8 emplois, dont un emploi d'avocat général). Ces modifications ne s'accompagnent pas de demande de crédits supplémentaires.

Le projet de budget rectificatif n° 5, présenté le 2 mai 2013, prévoit l'intervention du Fonds de solidarité de l'Union européenne, pour un montant de 14 millions d'euros en engagements et en paiements, à la suite des inondations survenues à l'automne 2012 en Slovénie, en Croatie et en Autriche.

Outre une hausse de 290 millions d'euros des prévisions de recettes liées aux amendes et sanctions, **le projet de budget rectificatif n° 2**, présenté le 27 mars 2013, propose, compte tenu des reports de besoins de paiements de 2012 sur 2013 évalués par la Commission européenne à hauteur de 16 à 17 milliards d'euros et en application des deux déclarations communes accompagnant le projet de budget rectificatif n° 6 pour 2012 et le projet de budget pour 2013[2], une **forte augmentation des crédits de paiement, destinés à répondre aux besoins en fin d'exercice sur l'ensemble du budget 2013**.

Ce projet de budget rectificatif constitue un précédent à double titre : **c'est la première fois qu'une demande d'ouvertures de crédits intervient aussi tôt dans l'année et qu'elle s'élève à un montant si élevé** – 11,2 milliards d'euros. Il propose ainsi de porter les crédits de paiement à un niveau très proche de leur plafond fixé pour 2013 dans le cadre financier pluriannuel. S'il devait être adopté en l'état, aucun budget rectificatif ne pourrait proposer plus tard dans l'année de nouvelles ouvertures de crédits, à moins de procéder à une révision du cadre financier pluriannuel. La Commission européenne a d'ailleurs indiqué qu'elle n'en avait pas l'intention.

L'augmentation de crédits demandée (**11,23 milliards d'euros**) concerne à titre principal **la politique de cohésion** (**9 milliards d'euros**), dont

---

[2] *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 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.*

1,7 milliard dans le cadre de la clôture des programmes 2000-2006 et 7,3 milliards pour des programmes 2007-2013.

Vient ensuite **le soutien à la croissance (983 millions d'euros)**, avec 678 millions demandés pour les programmes-cadres de recherche, 126 millions pour les programmes d'éducation et de formation ainsi qu'ERASMUS, 92 millions pour le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, 30 millions pour les projets Galileo et GMES et 13 millions pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Une ouverture de crédits de 608 millions d'euros est prévue pour la rubrique « Conservation et gestion des ressources naturelles », dont 460 millions d'euros pour les programmes de développement rural.

Parmi les **128 millions d'euros** demandés au titre de la rubrique « **Liberté, sécurité et justice** », 108 millions sont destinés au programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » et 16 millions à la sécurité et à la protection des libertés.

Les **15 millions d'euros** que la Commission européenne propose d'ouvrir sur la rubrique « **Citoyenneté** » concernent à titre principal les programmes en faveur de la santé (9 millions) et de la culture et des médias (6 millions).

Parmi les **500 millions d'euros** demandés au titre de la rubrique « **L'Union européenne, acteur mondial** », 192 millions sont destinés à l'instrument d'aide de préadhésion, 115 millions à l'instrument de voisinage, 62 millions à l'instrument de coopération au développement et 53 millions à l'instrument de stabilité.

Selon la Commission européenne, les crédits de paiement demandés devraient permettre de couvrir toutes les obligations juridiques laissées en suspens à la fin de l'exercice 2012 ainsi que celles relatives à 2013, et ainsi éviter tout report anormal sur 2014 de besoins en paiements qui auraient dû être pris en charge pendant l'exercice 2013. Étant donné que l'application de la règle du dégagement d'office[3] en « n + 3 » au titre de la politique de cohésion prend fin cette année, la Commission considère qu'une part plus importante de demandes de paiement lui parviendra trop tard pour être honorée cette année. Ces demandes seront liquidées au début de 2014. Les crédits de paiement supplémentaires demandés permettront de réduire les engagements restant à liquider (RAL) ainsi que le risque de reporter sur l'exercice 2014 des niveaux anormalement élevés de factures impayées.

---

[3] *Règle selon laquelle les crédits engagés sont « dégagés », et donc perdus, s'ils n'ont pas été couverts par un préfinancement ou par une demande de paiement au cours des deux ou trois années (selon les cas) suivant leur engagement.*

Le Parlement européen avait fait de l'adoption de ce budget rectificatif un préalable indispensable à son accord sur le cadre financier pluriannuel. Il a toutefois adopté une position plus nuancée dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique relatif au CFP 2014-2020. Il a en effet indiqué que l'adoption de ce budget rectificatif était un préalable à son approbation du CFP ou **à son adoption du budget pour 2014**.

Le Conseil Ecofin a donné son accord, le 9 juillet dernier, à un budget rectificatif à hauteur de **7,3 milliards d'euros** et a pris l'engagement politique d'adopter un budget rectificatif complémentaire en cas de nécessité, en en renvoyant l'examen, sur la base d'estimations affinées par la Commission européenne, à l'automne.

Vos rapporteurs soulignent que cette attitude pourrait conduire la Commission européenne, tentée, dans un contexte marqué par l'incertitude, de freiner les paiements, à mener une gestion par « à coups » préjudiciable à la bonne conduite des projets européens.

Vos rapporteurs renouvellent l'alerte sur l'aggravation des « restes à liquider » (RAL), c'est-à-dire des engagements qui n'ont pas encore donné lieu à paiement, **qu'ils ont lancée dans leurs rapports d'information sur le projet de budget pour 2013 et sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020**[4].

Il est logique de constater, au sein d'un budget européen principalement consacré à l'investissement et marqué, en conséquence, par la prédominance de programmes pluriannuels qui connaissent un décalage entre engagements et paiements, des restes à liquider. Toutefois, alors que 2013 constitue la dernière année de la programmation financière pour 2006-2013, l'ampleur prise par ceux-ci et leur niveau sans cesse croissant, qui résultent notamment des retards et difficultés de la programmation actuelle[5], suscitent de profondes inquiétudes chez vos rapporteurs.

Ainsi, il ressort du rapport annuel de la Commission européenne sur la gestion budgétaire et financière concernant l'exercice 2012, que le RAL représente, au 31 décembre 2012, plus de **217 milliards d'euros**, soit **2,6 années de paiements. Il poursuit, en outre, sa progression** puisqu'il s'élève à

---

[4] *Cf. rapport d'information n° 96 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2013 de l'Union européenne et présenté par Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé* « Le budget de l'Union européenne pour 2013, une introduction aux négociations sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 *», Assemblée nationale, XIVe législature, 18 juillet 2012 et 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 Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé* « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonnance des difficultés de l'Union européenne *», Assemblée nationale, XIVe législature, 20 novembre 2012.*

[5] *En particulier, le montant cumulé des crédits de paiement du FEDER et du FSE est, en moyenne, en retard d'un an par rapport aux précédentes perspectives financières.*

10 milliards de plus qu'au 1er janvier de la même année et à 37 milliards de plus que fin 2010. Il convient toutefois de noter que l'adoption du budget rectificatif n° 6 de 2012 ainsi que le dégagement d'office ont contribué à freiner son rythme de progression.

Près des **deux tiers** (140 milliards d'euros) concernent la seule politique de cohésion. En outre, 4,3 % du RAL total trouvent leur origine dans les budgets du précédent cadre financier pluriannuel, donc antérieurs à 2007.

Au sein des restes à liquider figurent 2 milliards d'euros de « RAL potentiellement anormal », correspondant à des engagements dormants (ceux qui n'ont pas donné lieu à paiement dans les deux ans) et aux engagements présents dans les comptes depuis plus de 5 ans, qui doivent faire l'objet d'une analyse plus poussée de la part de la Commission européenne.

Reposant sur l'hypothèse de l'adoption du projet de budget rectificatif n° 2 pour 2013 dans son intégralité, les dernières estimations de la Commission européenne font apparaître un RAL de **224,7 milliards d'euros** à la fin de l'année 2013, ce qui représenterait encore une augmentation de près de 18 milliards en deux ans.

Ce RAL constitue une source de rigidité forte pour le nouveau cadre financier pluriannuel et, en particulier, pour le projet de budget pour 2014.

B. Le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 repose sur un équilibre subtil entre des plafonds de dépenses fixés de manière stricte et une possibilité accrue de mobilisation des crédits

Le projet de budget pour 2014, premier à s'inscrire dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, reflète l'équilibre fragile trouvé le 27 juin dernier dans l'accord politique sur le CFP conclu entre le président de la Commission européenne José Manuel Barroso, le président du Parlement européen Martin Schulz et le Premier ministre irlandais Enda Kenny, qui assurait la présidence du Conseil.

Rappelant que « *le CFP jouera un rôle déterminant pour soutenir l'économie, en servant de catalyseur pour la croissance et l'emploi dans toute l'Europe et en stimulant les investissements productifs et dans le capital humain* », le Conseil européen s'est félicité, dans ses conclusions du 28 juin 2013, de cet accord ainsi que de ceux intervenus sur les nouveaux programmes tels qu' » ERASMUS pour tous », « COSME », « Horizon 2020 » et le programme pour l'emploi et l'innovation sociale.

En conséquence, le paquet législatif relatif au cadre financier pluriannuel, qui regroupe la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière ainsi que les projets de déclarations afférentes[6], a été approuvé **à l'unanimité** par le Comité des représentants permanents (COREPER) le 28 juin 2013. **Il sera toutefois formellement adopté par le Conseil en septembre prochain**.

Pour sa part, **le Parlement européen a voté, en séance plénière, le 3 juillet 2013, une résolution politique donnant son accord sur le cadre financier pluriannuel**, où « *il se déclare disposé à mettre aux voix le règlement CFP et le nouvel accord interinstitutionnel au début de l'automne, dès lors que les conditions techniques et juridiques nécessaires à l'établissement de la version finale des textes concernés seront réunies* ».

Ce vote définitif devrait intervenir le 10 septembre prochain. La majorité absolue des membres du Parlement européen, qui est requise pour l'adoption du CFP, devrait être atteinte si les résultats du vote du 3 juillet étaient confirmés. La résolution du 3 juillet a en effet été adoptée par 474 voix, 193 députés européens se prononçant contre et 42 s'abstenant.

En revanche, **les négociations sur le volet « recettes » du cadre financier pluriannuel**, en particulier la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne, présentée le 29 juin 2011 et modifiée le 9 novembre 2011, **ne débuteront qu'à l'automne**.

Une fois de plus, et malgré les mises en garde de vos rapporteurs[7], les négociations sur le cadre financier pluriannuel ont montré un spectacle désolant où chaque État membre n'a semblé vouloir défendre que son propre intérêt. L'un voulant obtenir une dotation spécifique, l'autre préserver son rabais, etc. Ce type de négociation est tout simplement la négation même de l'esprit européen. On est en effet bien loin de la fonction qui devrait être assignée aux négociations sur le cadre financier pluriannuel : celle de fixer, ensemble, les objectifs de l'Union et les moyens de les mettre en œuvre.

---

[6] *Projet de déclaration commune sur les ressources propres, projet de déclaration commune sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques dans les domaines faisant l'objet de mesures de l'UE, projet de déclaration commune sur l'égalité entre les hommes et les femmes, projet de déclaration de la Commission européenne sur la gestion nationale des déclarations, projet de déclaration de la Commission européenne sur le réexamen/la révision et projet de déclaration du Conseil relative au Fonds européen d'aide aux plus démunis.*

[7] *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 Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé* « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonnance des difficultés de l'Union européenne *», Assemblée nationale, XIVe législature, 20 novembre 2012.*

L'accord politique final a d'ailleurs failli échouer à la dernière minute à cause de la volonté farouche d'un État membre de préserver ses intérêts, le Premier ministre britannique demandant, lors de son arrivée au Sommet européen des 27 et 28 juin 2013, des garanties sur le maintien dans son chèque d'une partie de celui-ci (assise sur les dépenses de développement rural), qu'il n'était plus possible de calculer compte tenu des évolutions de la politique agricole commune.

1. Des plafonds fixés de manière rigoureuse…

Alors que le Parlement européen estimait, dans sa résolution du 8 juin 2011, que, pour atteindre les objectifs fixés à l'Union, une progression d'au moins 5 % par rapport aux plafonds de 2013 était nécessaire, il s'est finalement rallié aux plafonds fixés par le Conseil européen lors de son sommet extraordinaire des 7 et 8 février 2013.

Les plafonds ainsi arrêtés s'élèvent à 960 milliards d'euros en engagements et 908,4 milliards d'euros en paiements (en euros constants 2011), auxquels peuvent s'ajouter près de **10 milliards d'euros** d'instruments spéciaux placés hors plafonds. Le Fonds européen de développement est par ailleurs doté de **27 milliards d'euros**.

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 avait reçu le soutien de votre Commission. Elle s'établissait en effet à 1 061 milliards d'euros en engagements, dont 19 milliards d'euros pour les instruments spéciaux placés hors plafonds, le Fonds européen de développement devant en outre recevoir 30 milliards d'euros. 988 milliards d'euros étaient prévus en paiements.

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 PIB.**

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

PROJET DE CADRE FINANCIER 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**
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	*15 605*	*16 321*	*16 726*	*17 693*	*18 490*	*19 700*	*21 079*	*125 614*
1b. Cohésion économique, sociale et territoriale	*44 678*	*45 404*	*46 045*	*46 545*	*47 038*	*47 514*	*47 925*	*325 149*
2. Croissance durable : ressources naturelles	**55 883**	**55 060**	**54 261**	**53 448**	**52 466**	**51 503**	**50 558**	**373 179**
dont : dépenses de marché et paiements directs	*41 585*	*40 989*	*40 421*	*39 837*	*39 079*	*38 335*	*37 605*	*277 851*
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	**8 218**	**8 385**	**8 589**	**8 807**	**9 007**	**9 206**	**9 417**	**61 629**
dont dépenses administratives des institutions	*6 649*	*6 791*	*6 955*	*7 110*	*7 278*	*7 425*	*7 590*	*49 798*
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**
en % du RNB	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Total crédits de paiement	***128 030***	***131 095***	***131 046***	***126 777***	***129 778***	***130 893***	***130 781***	***908 400***
en % du RNB [3]	*0,98 %*	*0,98 %*	*0,97 %*	*0,92 %*	*0,93 %*	*0,93 %*	*0,91 %*	*0,95 %*
Marge disponible	*0,25 %*	*0,25 %*	*0,26 %*	*0,31 %*	*0,30 %*	*0,30 %*	*0,30 %*	*0,28 %*
Plafond des ressources propres en % du RNB	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*	*1,23 %*

Source : Commission européenne.

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 1 026 milliards d'euros. Le détail est retracé dans le tableau ci-dessous.

PROJET DE 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	**60 973**	**66 813**	**69 304**	**72 342**	**75 271**	**78 752**	**82 466**	**508 921**
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	*16 390*	*17 406*	*18 467*	*20 038*	*21 354*	*23 199*	*25 311*	*142 165*
1b. Cohésion économique, sociale et territoriale	*47 583*	*49 407*	*50 837*	*52 304*	*53 917*	*55 553*	*57 155*	*366 756*
2. Croissance durable : ressources naturelles	**59 303**	**59 599**	**59 909**	**60 191**	**60 267**	**60 344**	**60 421**	**420 034**
dont : dépenses de marché et paiements directs	*41 130*	*44 368*	*44 628*	*44 863*	*44 889*	*44 916*	*44 941*	*312 735*
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	**8 325**	**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**
dont dépenses administratives des institutions	*7 056*	*7 351*	*7 679*	*8 007*	*8 360*	*8 700*	*9 071*	*56 224*
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**
en % du RNB	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
Total crédits de paiement	***135 866***	***142 448***	***144 265***	***142 285***	***148 704***	***155 310***	***156 801***	***1 025 679***
en % du RNB [3]	*0,98 %*	*0,99 %*	*0,96 %*	*0,92 %*	*0,93 %*	*0,94 %*	*0,91 %*	*0,95 %*

Source : Commission européenne.

La priorité est accordée au soutien à la croissance, notamment au programme de recherche et de développement « Horizon 2020 » et aux projets d'infrastructures, au détriment des politiques agricole et de cohésion.

a) La rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi »

Avec un plafond fixé à **126 milliards environ en euros constants** (142,1 milliards en euros courants), **la rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » bénéficie d'une hausse de 37 %** par rapport à l'actuel CFP en termes réels, soit une progression bien inférieure à celle proposée par la Commission européenne (+ 81 %). L'augmentation est de 57 % en termes nominaux. Cette rubrique représente désormais **13 %** du total du cadre financier pluriannuel.

Le programme de soutien à la recherche et à l'innovation « Horizon 2020 » bénéficiera ainsi de 70 milliards en euros constants (77 milliards en euros courants), le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe de 19,3 milliards en euros constants (22 milliards en euros courants) auxquels s'ajouteront 10 milliards en euros constants (11,3 milliards en euros courants) mobilisés au sein du Fonds de cohésion, les grands projets d'infrastructures – qui ont finalement tous été intégrés dans le CFP conformément à la demande que votre Commission avait

formulée – de 12,8 milliards en euros constants (14,2 milliards en euros courants) se répartissant entre Galileo (6,3 milliards en euros constants, 7 milliards en euros courants), ITER (2,7 milliards en euros constants, près de 3 milliards en euros courants) et Copernicus (3,8 milliards en euros constants, 4,3 milliards en euros courants), le programme « ERASMUS pour tous » de 13 milliards en euros constants (14,8 milliards en euros courants) et le programme de renforcement de la compétitivité des PME « COSME » de 2 milliards en euros constants (2,3 milliards en euros courants).

b) La rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale »

La politique de cohésion, dont les crédits sont inscrits sur la rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale », voit ses moyens réduits de 8,5 % en euros constants, pour s'établir à 325 milliards d'euros. À périmètre constant, cette baisse est en réalité un peu plus importante, puisque la rubrique 1B prend désormais en charge, en application de l'arrêt du tribunal de l'Union européenne du 12 avril 2011, *République fédérale d'Allemagne contre Commission européenne*, l'ancien programme européen d'aide aux plus démunis de la rubrique 2, aujourd'hui renommé Fonds européen d'aide aux plus démunis. En euros courants, les crédits augmentent en revanche de 5 %, pour atteindre près de 367 milliards d'euros. Représentant **34 % du total**, la cohésion reste en volume le **deuxième poste budgétaire** après les dépenses agricoles.

► Vos rapporteurs s'étaient inquiétés, dans leur rapport relatif aux négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, de la baisse de la dotation destinée au **programme européen d'aide aux plus démunis**, qui devait, en outre, être désormais financé à partir du Fonds social européen.

Alors que le montant de ce programme est actuellement de 500 millions d'euros par an, le président du Conseil européen envisageait de le ramener à 2,1 milliards d'euros sur 7 ans. Fort heureusement, la dotation finalement retenue est celle qui avait été proposée par la Commission européenne, soit **2,5 milliards d'euros**. Cela demeure toutefois insuffisant.

Certes, le Conseil, dans son projet de déclaration du 27 juin 2013 relative au Fonds européen d'aide aux plus démunis annexée aux textes sur le CFP 2014-2020, prévoit que, en complément des 2,5 milliards d'euros prévus dans le cadre financier pluriannuel, les États membres peuvent décider d'augmenter leur contribution d'un montant pouvant aller jusqu'à **1 milliard d'euros**, afin de maintenir le financement du programme à son niveau actuel.

Toutefois, cette méthode n'est pas satisfaisante et les résultats ne sont pas garantis. En effet, le recours à cette procédure ne répond pas aux objectifs européens et repose sur le volontariat. Il convient, par conséquent, que les États membres fassent part le plus rapidement possible de leurs intentions, en termes de montants et de calendrier.

► Les deux principales novations de ce CFP dans le domaine de la cohésion sont la création de la catégorie des **régions en transition** et de **l'Initiative pour l'emploi des jeunes**. Grâce à ces deux instruments, la France parvient à stabiliser son enveloppe en euros constants, à hauteur de 14 milliards d'euros.

La nouvelle catégorie des **régions dites en transition** recouvre les régions au niveau de vie intermédiaire, dont le PIB est compris entre 75 et 90 % de la moyenne européenne, pour lesquelles l'intensité de l'aide apportée au titre de la politique de cohésion sera intermédiaire entre celles reçues par les régions les moins développées d'une part et les plus développées d'autre part. 10 régions françaises devraient être concernées : Auvergne, Basse-Normandie, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Poitou-Charentes. Une enveloppe de près de **32 milliards d'euros** (35 milliards en euros courants) devrait leur être consacrée, **164 milliards d'euros** (183 milliards en euros courants) **étant destinés aux régions les moins développées** et **49 milliards d'euros** (55 milliards en euros courants) **aux régions les plus développées**. Le **Fonds de cohésion** est doté de **68 milliards en euros constants** (75 milliards en euros courants).

Le Conseil européen a également souhaité, à l'initiative de la France, la création d'une « **Initiative pour l'emploi des jeunes** ». Dotée de 6 milliards en euros constants – 3 milliards issus du Fonds social européen (FSE) et 3 milliards inscrits sur une dotation spécifique –, elle bénéficiera aux régions dont le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25 %. Huit régions françaises étaient dans cette situation en 2011 : Aquitaine, Champagne-Ardenne, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Languedoc-Roussillon et Nord-Pas-de-Calais.

► Le Conseil européen des 7 et 8 février a par ailleurs aménagé les règles d'encadrement de l'évolution des fonds structurels, afin de réduire les gains et pertes trop importants de chaque État membre par rapport à son enveloppe de 2007-2013.

Ainsi, le **plafond** destiné à tenir compte de la capacité d'absorption des fonds par les États membres est abaissé à 2,35 % du PIB, sauf pour les États membres les plus affectés par la crise dont le plafonnement s'établit à 2,59 % du PIB. Par ailleurs, un second plafond est introduit, interdisant à un État membre de recevoir une enveloppe augmentée de plus de 10 % par rapport à 2007-2013. Il s'agit ainsi de limiter la progression des enveloppes de la Pologne, de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Slovaquie, tout en évitant de pénaliser les États membres ayant le plus souffert de la crise.

En outre, un « **filet de sécurité** » est introduit pour les régions sortant de la catégorie des régions les moins développées, qui leur assure le maintien de 60 % de leur enveloppe de 2007-2013. Il devrait bénéficier à 17 régions européennes, dont 6 allemandes, 4 grecques et 3 espagnoles.

► **Enfin, les règles de gestion et les conditions d'attribution des fonds sont modifiées**.

Ainsi, dans un objectif d'efficacité, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) relèveront tous d'un même **cadre stratégique commun, qui aura pour objectifs d'améliorer la cohérence entre les sources de financement**, en évitant les chevauchements et en encourageant les synergies, **et de tenir pleinement compte des priorités de la stratégie Europe 2020**. Des contrats de partenariat devront ainsi être conclus par chaque État membre et la Commission européenne, qui préciseront l'engagement des partenaires nationaux et régionaux de consacrer les fonds alloués à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et définiront un cadre de performance pour évaluer l'état d'avancement des engagements.

Une **réserve de performance** sera en outre prévue. **7 %** des fonds alloués seront ainsi obligatoirement mis en réserve, pour être ensuite attribués aux axes prioritaires des programmes qui auront atteint leurs objectifs, à l'issue de l'examen des performances qui sera réalisé en 2019.

La conditionnalité des fonds sera par ailleurs renforcée, avec la mise en place de conditions *ex ante* qui doivent être remplies avant le versement des fonds et, d'autre part, de conditions *ex post*, relatives aux performances, dont dépend le versement de tranches supplémentaires. La « *conditionnalité macro-économique* » qui vise à ce que l'efficacité des dépenses ne soit pas compromise par des politiques macro-budgétaires contraires aux engagements pris par les États dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire et économique, sera étendue à l'ensemble des fonds et sa mise en œuvre reposera sur une plus grande automaticité.

Le taux de préfinancement, qui permet de recevoir des avances en début de programmation, sera réduit, sauf dans le cas des États membres bénéficiant d'une assistance financière depuis 2010.

La règle du dégagement d'office sera portée de deux à trois ans. Alors qu'il s'agissait d'une demande forte des États bénéficiaires de la politique de cohésion et à laquelle s'opposaient les contributeurs nets – car elle favorise l'augmentation des restes à liquider –, c'est, paradoxalement l'attitude des contributeurs nets les plus radicaux, comme le Royaume-Uni, qui a conduit à retenir cette règle afin de traiter l'écart entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement en repoussant une partie de la dépense effective en fin de période !

Les taux de cofinancement seront, pour l'essentiel, maintenus à leur niveau actuel. Ils s'établiront à 85 % pour les régions les moins développées des États les plus pauvres, 50 % pour les régions les plus développées et 60 % pour les nouvelles régions en transition.

Enfin, le principe d'**une concentration thématique** des moyens sera introduit. Afin d'accroître l'efficacité des dépenses de cohésion, les interventions devront ainsi être concentrées sur un nombre limité d'objectifs définis dans la stratégie « Europe 2020 ».

Ces évolutions, dont les grands principes ont été arrêtés par le Conseil européen les 7 et 8 février derniers, seront définitivement adoptées à l'automne, lors du vote du « paquet législatif » relatif à la politique de cohésion.

c) La rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles »

Le plafond de cette rubrique, qui regroupe les dépenses en faveur de l'agriculture, de la pêche et du développement durable, s'établit à **373 milliards en euros constants**. Sa part dans le budget de l'Union européenne continue à diminuer au profit des autres politiques, en particulier des politiques dites de compétitivité. Si elle demeure le premier poste budgétaire (38 % du total), cette politique est en effet celle qui subit la plus forte réduction de son enveloppe (– 13 %). Elle n'assure plus toutefois le financement du Fonds européen d'aide aux plus démunis, transféré vers la rubrique 1B, ni celui des mesures vétérinaires et phytosanitaires, transférées vers la rubrique 3. En euros courants, le plafond s'élève à 420 milliards d'euros, ce qui correspond à une quasi-stabilisation par rapport au cadre financier pour 2007-2013.

Au sein de cette rubrique, le sous-plafond des **dépenses de marché et des aides directes est stabilisé à 278 milliards en euros constants**. En euros courants (312 milliards d'euros), cela correspond à une progression de près de 25 % par rapport à 2007-2013. Les dépenses de marché dans le secteur de la pêche ne seront, en outre, plus financées par le Fonds européen agricole de garantie, mais dans le cadre de la politique de la pêche.

Le **développement rural** devrait bénéficier de près de **85 milliards en euros constants** (96 milliards en euros courants).

La réserve pour crise agricole, proposée initialement par la Commission européenne comme un nouvel instrument spécial placé en dehors du cadre financier pluriannuel, est finalement incluse dans le CFP. Cette réserve de 2,8 milliards d'euros sera ainsi constituée par application aux paiements directs, au début de chaque exercice, d'une sorte de mise en réserve, le montant non utilisé en fin d'exercice étant remboursé sous forme de paiements directs.

6,6 milliards sont prévus pour la politique de la pêche et **3 milliards pour le programme « LIFE + »** de protection du climat et de l'environnement.

d) La rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté »

Le plafond de la rubrique 3 s'élève à près de **16 milliards** en euros constants (17,7 milliards en euros courants), ce qui représente une progression de près de **27 %** (+ 47 % en euros courants) par rapport à 2007-2013. Son poids dans les dépenses totales demeure toutefois modeste, puisqu'il représente 2 % du CFP.

Il s'agit ainsi de financer le Fonds « Asile et migration » (2,7 milliards en euros constants, 3,1 milliards en euros courants), le Fonds de sécurité intérieure (3,3 milliards en euros constants, 3,8 milliards en euros courants), les programmes « Justice » (334 millions en euros constants, 378 millions en euros courants) et « Droits et citoyenneté » (389 millions en euros constants, 439 millions en euros courants), mais également le programme de sécurité alimentaire (1,7 milliard en euros constants, 1,9 milliard en euros courants), ainsi que les programmes « Europe créative » (1,3 milliard en euros constants, 1,5 milliard en euros courants), « La santé en faveur de la croissance » (398 millions en euros constants, 439 millions en euros courants), « Consommateurs » (167 millions en euros constants, 189 millions en euros courants) et « L'Europe pour les citoyens » (164 millions en euros constants, 185 millions en euros courants).

e) La rubrique 4 « L'Europe dans le monde »

La rubrique 4 « L'Europe dans le monde » se voit attribuer près de **59 milliards en euros constants**, ce qui correspond à une hausse de **3,35 %** par rapport à 2007-2013. En euros courants, le plafond est fixé à 66 milliards d'euros (+ 16 %). Cette rubrique représente ainsi **6 %** du total du CFP.

L'instrument européen de voisinage, qui a pour objet d'aider les pays voisins de l'Union en soutenant l'intensification de la coopération politique, le renforcement de l'intégration économique et une transition efficace et durable vers la démocratie, se voit allouer **13,7 milliards en euros constants** (15,4 milliards en euros courants).

Un instrument de partenariat est par ailleurs créé, afin de soutenir ponctuellement la coopération avec l'ensemble des pays tiers, en ciblant les partenaires stratégiques et les économies émergentes. Doté de 844 millions d'euros (956 millions en euros courants), il remplace les programmes actuellement mis en œuvre dans les pays industrialisés et émergents.

En matière de coopération, l'**instrument de financement de la coopération au développement** se voit allouer **17,3 milliards d'euros** (19,7 milliards en euros courants).

En termes réels, les dotations de ces trois instruments progresseront régulièrement au cours des premières années du cadre financier.

Un instrument de préadhésion intégré unique est par ailleurs proposé pour jouer le rôle de pilier financier de la stratégie d'élargissement. Doté de

10,4 milliards d'euros (11,7 milliards en euros courants), ses modalités de fonctionnement s'inspirent de celles des fonds structurels.

L'**instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme** (IEDDH) est porté à **1,2 milliard d'euros** (1,3 milliard en euros courants).

Par ailleurs, les instruments qui ont pour objet de permettre à l'Union de faire face aux crises bénéficient de moyens consolidés.

Destinés à assurer solidarité et aide aux populations victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, **l'instrument d'aide humanitaire**, qui sert à financer des interventions d'organisations spécialisées, bénéficie de **5,9 milliards d'euros** (6,6 milliards en euros courants) et **le mécanisme de protection civile**, qui vise à coordonner les efforts des agences de protection civile des États membres, se voit allouer **128 millions d'euros** (145 millions en euros courants).

En matière de prévention et de gestion des crises, **l'instrument de stabilité**, dont l'intervention est concentrée sur la prévention des conflits, la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, est doté de **2 milliards d'euros** (2,3 milliards en euros courants). **L'aide macro-financière** (AMF), qui constitue une réponse aux besoins de financement à court terme des pays soumis aux programmes de stabilisation et d'ajustement, bénéficie de **500 millions d'euros** (565 millions en euros courants). Moyen de promotion de la sécurité nucléaire, **l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire** reçoit **200 millions d'euros** (225 millions en euros courants). Enfin, le budget consacré à **la politique étrangère et de sécurité commune** est plafonné à un peu plus de **2 milliards d'euros** (2,3 milliards en euros courants).

f) La rubrique 5 « Administration »

La rubrique 5, qui regroupe l'ensemble des dépenses administratives, des pensions et des dotations des écoles européennes enregistre une progression forte, de **8,2 %**, pour atteindre près de **62 milliards en euros constants**. Ce plafond atteint plus de 69 milliards en euros courants (+ 22 %).

Un sous-plafond, fixé à 50 milliards en euros constants (56 milliards en euros courants), est introduit pour les dépenses administratives des institutions, tandis que les dépenses en faveur des pensions devraient fortement progresser, compte tenu de la pyramide des âges des fonctionnaires européens.

Le Conseil européen a notamment accepté la proposition de la Commission européenne de réduire de 5 % les effectifs des institutions européennes entre 2013 et 2017. Sa portée sera toutefois limitée par le fait que cette règle ne s'appliquera pas aux recrutements rendus nécessaires par les élargissements, et au premier chef par l'adhésion de la Croatie.

Il est également prévu que, dans le cadre de la réforme du statut des fonctionnaires, la méthode d'ajustement des salaires et des pensions du personnel sera suspendue pendant deux ans. Cette mesure est censée produire une économie d'un milliard d'euros.

g) Les instruments spéciaux

Les **instruments spéciaux recouvrent les instruments financiers** utilisables en cas d'urgence ou pour faire face à des imprévus budgétaires, **qui sont traditionnellement placés hors du cadre financier pluriannuel en raison du caractère incertain de leur mobilisation**.

D'un montant total de **9,8 milliards en euros constants**, ces instruments spéciaux sont :

– 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 ;

– 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, soit la moitié des possibilités actuelles ;

– 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. Il est proposé un montant limité à 150 millions d'euros par an, contre 500 millions d'euros actuellement, et de modifier ses critères d'attribution ;

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

Enfin, il convient de souligner que le Fonds européen de développement, qui n'est pas inclus dans le budget européen mais est négocié en parallèle du cadre financier pluriannuel, devrait bénéficier de 27 milliards d'euros sur la période 2014-2020, contre 23 milliards dans l'actuelle programmation. Abondé à partir du programme budgétaire de la mission « Aide publique au développement » du budget de l'État français, ce fonds est constitué à partir de clés de financement différentes de celles du budget européen. La clé contributive de la France diminue d'ailleurs de 19,55 % à 17,81 %.

h) Les ressources propres

Bien loin de la réforme en profondeur du système de financement du budget européen proposée par la Commission européenne, c'est une simple amorce de réforme des mécanismes de correction des contributions nationales qui a été actée lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Ne touchant pas au chèque britannique et à son financement (« rabais sur le rabais » dont bénéficient l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et les Pays-Bas), elle se traduit par :

– **la baisse de 25 à 20 % des frais de perception des ressources propres traditionnelles** (droits de douane et cotisations sur le sucre). Les montants retenus ne correspondant pas nécessairement aux frais de perception réels, ce mécanisme constitue un « mécanisme de correction caché », qui bénéficie aux États qui sont des points d'entrée en Europe, comme les Pays-Bas ou la Belgique. La réduction actée va profiter à la France ;

– **l'alignement des taux réduits de TVA des Pays-Bas et de la Suède sur celui de l'Allemagne**, ce qui correspond à une augmentation de 0,10 à 0,15 % (le taux normal étant de 0,30 %). Pour compenser cette diminution, les rabais forfaitaires dont bénéficient ces deux États augmentent légèrement, de 680 à 695 millions d'euros par an pour le premier et de 166 à 195 millions d'euros par an pour le second. Au total, le charge de ces rabais pour la France diminuera ;

– **la perte, par l'Autriche, de son taux de TVA réduit à 0,225 %,** soit l'un de ses deux chèques. Elle a obtenu en contrepartie un rabais forfaitaire, qui est toutefois temporaire et dégressif : 30 millions en 2014, 20 millions en 2015 et 10 millions en 2016 ;

– **l'octroi d'un rabais forfaitaire de 130 millions d'euros par an au Danemark**, financé par l'ensemble des États membres, y compris le Danemark.

Cette amorce de réforme du système des rabais permettra de limiter l'augmentation du coût des chèques pour la France, qui demeurera toutefois le premier contributeur aux différents rabais.

Au total, **votre rapporteur** estime qu'avec ce nouveau cadre financier pluriannuel, un équilibre a été trouvé entre la nécessité de financer les priorités de l'Union et celle de tenir compte des contraintes budgétaires des États membres.

Votre rapporteure juge, pour sa part, que le cadre financier pour 2014-2020, nettement inférieur à la proposition de la Commission européenne, qui s'établissait à 1 061 milliards d'euros en engagements et que votre Commission avait soutenue, ne permettra manifestement pas de développer de nouvelles politiques, pourtant indispensables, en matière sociale et environnementale notamment. Il convient pourtant, alors qu'une crise économique, financière, sociale et de confiance touche l'Europe, de doter l'Union d'un budget ambitieux, reflet d'une Europe solidaire, qui puisse faire face efficacement à ses missions.

2. …en échange d'une plus grande souplesse

En contrepartie de son accord sur les montants actés par le Conseil européen le 8 février dernier, le Parlement européen a obtenu satisfaction sur les six conditions qu'il avait posées : accroître la flexibilité du CFP, introduire une clause de révision, résoudre la question des restes à liquider, privilégier les dépenses d'avenir, garantir l'unité du budget et approfondir la réflexion sur son financement.

a) Une flexibilité accrue au sein du cadre financier pluriannuel

► L'accord du 27 juin 2013 prévoit tout d'abord, outre la fixation d'une **marge pour imprévus à hauteur de 0,03 % du RNB, une plus grande souplesse dans le recours aux instruments spéciaux qui, grâce aux reports de crédits autorisés, devrait permettre 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.

► Mais la novation la plus importante prévue par le compromis du 27 juin est **l'introduction d'une plus grande flexibilité dans la mobilisation des crédits, en particulier des marges, au sein du cadre financier pluriannuel**.

L'enjeu est de taille puisque, sur la période 2007-2013, les marges non-utilisées se sont élevées à **10 milliards d'euros en engagements et à 66 milliards d'euros en paiements.**

En paiements, **la marge sous le plafond du cadre financier d'une année pourra 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.

En engagements, les marges laissées disponibles sous les plafonds du cadre financier pour les années 2014 à 2017 pourront 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 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**.

Vos rapporteurs saluent ces avancées qu'ils avaient appelées de leurs vœux en novembre dernier[8] et qui devraient permettre une mobilisation accrue des moyens et une gestion plus intelligente des crédits. Ils regrettent toutefois les limites temporelles et quantitatives qui ont été posées. En outre, ces mécanismes ne suffiront vraisemblablement pas à résorber l'écart entre les engagements et les paiements fixés par le CFP.

b) La priorité accordée aux dépenses d'avenir

À l'instar du Conseil européen, qui a souhaité que les 6 milliards d'euros prévus au titre du dispositif de lutte contre le chômage des jeunes (l'Initiative pour l'emploi des jeunes) soient engagés en intégralité sur les deux premières années du CFP, soit en 2014 et 2015, le Parlement européen a obtenu que des investissements d'avenir soient avancés en début de période à hauteur de 400 millions d'euros.

En conséquence, devraient être inscrits, en 2014 et 2015, 200 millions d'euros supplémentaires pour le programme de recherche et de développement « Horizon 2020 », 150 millions pour le programme « ERASMUS » en faveur des jeunes et 50 millions d'euros pour le programme « COSME », qui a pour objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et de soutenir les PME.

Cette méthode de concentration des financements en début de cadre financier pluriannuel introduite pour mieux faire face au chômage des jeunes et renforcer la recherche, constitue **une nouvelle forme de flexibilité**. Les montants prévus sont en effet prélevés à l'intérieur des rubriques ou entre elles de telle sorte que ne soient modifiés ni les plafonds annuels totaux pour la période 2014-2020, ni la dotation totale par rubrique sur cette période.

Vos rapporteurs, qui se félicitent de ces initiatives, appellent toutefois la Commission européenne à veiller à ce que les modalités de mise en œuvre de cette méthode de « concentration des financements » ne portent pas préjudice à la mise en œuvre des autres projets de l'Union.

c) Une clause de révision à mi-parcours

Insistant sur la nécessité de ne pas lier les prochains Parlement européen et Commission européenne avec un cadre financier figé pour sept ans, les députés européens ont obtenu l'introduction d'une **clause de révision qui devra intervenir en 2016 au plus tard**.

Dans sa rédaction issue de l'accord du 27 juin 2013, la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-

---

[8] *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 Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé* « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonnance des difficultés de l'Union européenne *», Assemblée nationale, XIVe législature, 20 novembre 2012.*

2020 prévoit ainsi qu' » *avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier pluriannuel 2014-2020, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le traité* ».

Pour le Parlement européen, il s'agit de prévoir une réelle possibilité de modification, à mi-parcours, de la programmation financière, afin de tenir compte des priorités politiques de sa nouvelle formation ainsi que de l'évolution, qu'il espère favorable, des conditions économiques.

Il ne s'agit, en aucun cas, de renouveler l'expérience de 2008. En effet, alors que le Conseil européen de décembre 2005 avait prévu un examen de « *tous les aspects des dépenses communautaires, y compris la politique agricole commune, et des ressources, y compris le rabais britannique* » à mi-parcours des perspectives financières pour 2007-2013, l'exercice a pris la forme d'une vaste consultation européenne, qui n'a pas débouché sur une révision du cadre financier, mais a simplement aidé la Commission européenne à préparer sa proposition pour la nouvelle programmation financière.

Le Parlement européen a ainsi précisé, dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020, qu'il entendait « *faire de cette révision obligatoire du CFP une revendication de premier plan lors de l'investiture du prochain président de la Commission* ».

À moyen terme, l'objectif du Parlement européen est de faire coïncider la durée de la programmation financière avec les mandats de la Commission et du Parlement européens. En ce sens, la Commission européenne a présenté un projet de déclaration annexé aux textes relatifs au cadre financier pour 2014-2020, dans lequel elle indique qu'elle « *étudiera aussi la possibilité de mettre ses propositions relatives au prochain CFP en cohérence avec les cycles politiques des institutions* ».

d) La résorption des restes à liquider

Afin de réduire les restes à liquider, le Parlement européen a tout d'abord fait de l'adoption du deuxième projet de budget rectificatif pour 2013, qui prévoit l'ouverture de 11,2 milliards d'euros, un préalable à son approbation du projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020.

Toutefois, tenant compte de la position du Conseil (*cf. supra* I.A.2.), il admet, dans sa résolution du 3 juillet 2013 précitée, que l'ouverture de crédits puisse se limiter, dans un premier temps, à 7,3 milliards d'euros, à condition qu'elle soit rapidement complétée afin d'éviter toute insuffisance de crédits de

paiement. Il nuance également sa position en précisant qu'à défaut, il n'approuvera pas le nouveau règlement fixant le CFP **ou le budget pour 2014**.

e) Le lancement d'une véritable réflexion sur les ressources propres

Une méthode de travail sur l'évolution des ressources propres associant les représentants des trois institutions et les parlements nationaux est définie dans le projet de déclaration commune sur les ressources propres annexée aux textes relatifs au cadre financier pluriannuel.

Elle prévoit la constitution d'un **groupe de haut niveau** qui devra présenter une première analyse fin 2014, en tenant compte notamment des contributions des parlements nationaux, ainsi que **l'organisation d'une conférence interinstitutionnelle associant les parlements nationaux en 2016**.

Vos rapporteurs se félicitent de cette initiative.

Les négociations sur le cadre financier pour 2014-2020 ont en effet montré qu'une fois de plus, ce sont les soldes nets nationaux et la logique du « *juste retour* », bref les égoïsmes nationaux, qui l'ont emporté sur l'intérêt commun, le projet européen.

Pour sortir de cette logique purement comptable, et largement contestable, qui prévaut et doter enfin l'Union européenne d'un budget à la hauteur de ses ambitions, vos rapporteurs estiment indispensable d'approfondir la réflexion sur la mise en place de réelles ressources propres. Comme ils l'avaient indiqué dans leur rapport d'information n° 422 consacré aux négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, **ils apportent un soutien ferme aux projets de nouvelles ressources propres, en particulier celui de la taxe sur les transactions financières.**

f) Une meilleure garantie du respect de l'unité du budget

Afin d'assurer le respect du principe d'unité budgétaire et la bonne information des élus européens et nationaux, il est prévu que le projet de budget présente **les dépenses engagées dans le cadre des coopérations renforcées**.

Il doit également être accompagné d'un **rapport** qui rassemble les informations relatives aux **éléments d'actif et de passif de l'Union** – notamment ceux résultant des opérations d'emprunt et de prêts –, **aux budgets et éléments de bilan du Fonds européen de développement, du Fonds européen de solidarité financière, du Mécanisme européen de stabilité** et d'éventuels autres mécanismes futurs, y compris les fonds fiduciaires, et, enfin, **aux dépenses engagées** par les États membres **dans le cadre des coopérations renforcées**.

Vos rapporteurs saluent cette décision, qui permettra d'avoir une meilleure vision d'ensemble et d'assurer un suivi plus efficace des financements mobilisés dans le cadre européen.

II. RESSERRÉ, LE PROJET DE BUDGET POUR 2014 AFFICHE COMME PRIORITÉS LA CROISSANCE, LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Les prévisions de ressources du budget pour 2014, qui ont été approuvées par les États membres lors du Comité des ressources propres du 6 mai 2013, s'élèvent à **136 milliards d'euros**. Elles représentent ainsi **1 % du revenu national brut (RNB)**, soit un niveau bien inférieur au plafond de 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.

Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisations « sucre ») sont estimées à 18,2 milliards d'euros, en baisse de 2,7 % par rapport à 2013. La ressource TVA est estimée à 17,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 19,3 % par rapport aux prévisions de 2013. Cette forte progression s'explique par l'arrivée à échéance des rabais sur le taux de TVA dont bénéficiaient l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède en application de la décision du Conseil du 7 juin 2007 précitée. En conséquence, la ressource RNB, qui sert de variable d'ajustement, est estimée à 98,4 milliards d'euros, en baisse de 4 % par rapport à 2013. Les rabais forfaitaires dont profitaient les Pays-Bas et la Suède disparaissent également. Toutefois, l'ensemble de ces mécanismes correcteurs, fixés expressément pour 2007-2013, devraient être réintroduits, sous une forme modifiée et avec effet rétroactif, lorsque la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne aura été adoptée (*cf. supra* I.B.). Le rabais ou « chèque » britannique progresse pour s'établir à 5,3 milliards d'euros.

Les ressources propres traditionnelles constituent ainsi 13,38 % du total, la ressource TVA 13,14 %, la ressource RNB 72,33% et les recettes diverses 1,15 %.

Pour l'exercice 2014, les deux premiers contributeurs bruts demeurent l'Allemagne et la France. **La contribution prévisionnelle de la France pour 2014 s'élève ainsi à 20,08 milliards d'euros**, dont 1,4 milliard d'euros au titre du « rabais britannique » (*cf.* détail en annexe 1). **Sa part dans le total diminue** à **17,27 %** à la suite de la suppression – qui n'est toutefois que temporaire – de plusieurs mécanismes correcteurs prévus dans la décision du 7 juin 2007. La part de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède progresse en revanche de manière nette.

PARTS RESPECTIVES DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS DANS LE TOTAL DES CONTRIBUTIONS NATIONALES

Budget 2013		Projet de budget 2014	
1. Allemagne	19,88 %	1. Allemagne	21,30 %
2. France	17,64 %	**2. France**	17,27 %
3. Italie	13,07 %	3. Italie	12,65 %
4. Royaume-Uni	12,10 %	4. Royaume-Uni	10,20 %
5. Espagne	8,57 %	5. Espagne	8,37 %
6. Pays-Bas	3,77 %	6. Pays-Bas	4,68 %
7. Pologne	3,27 %	7. Suède	3,41 %
8. Belgique	3,23 %	8. Pologne	3,19 %

Source : Commission européenne.

Les dépenses, quant à elles, s'établissent, dans la proposition faite par la Commission européenne le 26 juin 2013, à **142,5 milliards d'euros en engagements** et **135,9 milliards d'euros en paiements**.

Avant d'aborder plus en détail le volet « dépenses » du projet de budget pour 2014, il convient de souligner que, dans un souci de flexibilité et de clarté, et en cohérence avec les décisions prises lors de l'élaboration du cadre financier pluriannuel, plusieurs modifications sont apportées à la maquette budgétaire et à la ventilation des crédits par rapport à 2013. Il est ainsi mis fin à la distinction en sous-rubriques au sein de la rubrique 3, un sous-plafond est introduit dans la rubrique 5 pour les dépenses administratives des institutions et les objectifs de la stratégie Europe 2020 sont mieux pris en compte. Quelques transferts sont opérés entre rubriques, notamment le rattachement du programme européen d'aide aux plus démunis à la rubrique 1B consacrée à la politique de cohésion et celui des crédits de sécurité alimentaire à la rubrique 3 « Citoyenneté et sécurité ». Par ailleurs, dans un objectif d'efficacité, plusieurs fonds et programmes sont fusionnés.

A. Le projet présenté par la Commission européenne

Avec **142,5 milliards d'euros en engagements** (soit 1,05 % du RNB, contre 1,15 % en 2013) **et 135,9 milliards d'euros en paiements** (soit 1,01 % du RNB, contre 1,1 % en 2013), le projet de budget pour 2014 proposé par la Commission européenne accuse **un net repli par rapport à 2013**, si l'on considère – comme elle le fait – le budget initial tel qu'il devrait être modifié par les cinq projets de budgets rectificatifs pour 2013[9].

---

[9] *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 2013, partant du principe qu'ils seront tous adoptés dans leur version initiale. S'agissant du projet de budget rectificatif n° 2, qui propose l'ouverture de 11,2 milliards d'euros, le Conseil, première branche de l'autorité budgétaire, n'a toutefois donné son accord qu'à hauteur de 7,3 milliards d'euros. La présentation retenue permet néanmoins à la Commission européenne de mettre en évidence le niveau insuffisant des crédits de paiement votés dans le budget initial.*

C'est traditionnellement le cas lorsqu'il s'agit du premier budget du nouveau cadre financier pluriannuel, car de nouveaux programmes, cadres opérationnels et bases légales doivent être mis en place. **Mais, en l'espèce, les baisses sont particulièrement importantes puisqu'elles s'établissent à – 5,8 % en engagements et en paiements[10].**

En outre, pour la première fois, la Commission européenne propose **une marge très basse (529 millions d'euros) par rapport au plafond fixé dans le CFP pour les engagements et une marge quasi-nulle (200 000 euros) pour les paiements**, ce qui limite d'autant les possibilités de mobilisation des instruments spéciaux.

Pour la première fois également, la Commission européenne complète sa présentation du projet de budget pour 2014 en inscrivant d'office **456 millions d'euros en engagements et 200 millions d'euros en paiements hors du cadre financier pluriannuel, au titre des instruments spéciaux**. 297 millions d'euros en engagements et 150 millions d'euros en paiements sont ainsi prévus pour la réserve d'aide d'urgence et 159 millions d'euros en engagements et 50 millions d'euros en paiements pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation. La Commission européenne affiche, en conséquence, un projet de budget pour 2014 entendu au sens large (c'est-à-dire y compris instruments spéciaux), s'établissant à 142,5 milliards d'euros (1,06 % du RNB) en engagements (soit – 6 % par rapport à 2013) et à 136,1 milliards d'euros (1,01 % du RNB) en paiements (soit – 5,8 %).

Souhaitant mettre en évidence les contraintes qui ont pesé sur l'élaboration de ce projet de budget et placer les États membres devant leurs responsabilités, la Commission européenne présente sa proposition en insistant sur le fait qu'elle repose sur l'hypothèse que tous les crédits demandés en cours d'année 2013 seront bien ouverts et en soulignant qu'il n'y a pas matière à couper, que « *les coupes ont d'ores et déjà été effectuées par le Conseil européen et qu'il y a uniquement matière à ajouter des crédits* » !

Dans ce contexte, la Commission européenne fait du soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi les priorités du projet de budget pour 2014. Les deux seules rubriques dont les engagements progressent sont celle portant les politiques de croissance et de compétitivité (+ 3,3 %) et, de manière plus singulière, celle relative aux dépenses administratives (+ 2,1 %).

80 milliards d'euros, soit **57,6 % du budget**, ont vocation à participer au financement de la **stratégie Europe 2020** (*cf.* tableau détaillé en annexe 2) et 17,6 milliards d'euros, soit **12,7 % du budget**, sont en lien avec **l'action pour le climat**.

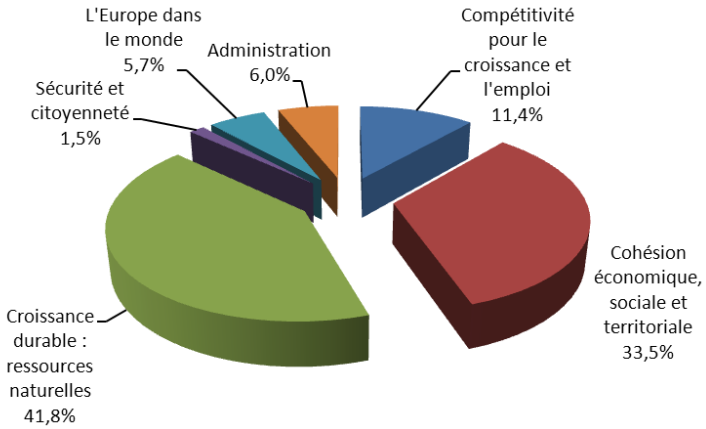
La répartition des engagements, mise en évidence dans le graphique suivant, montre que si la rubrique « Croissance durable : ressources naturelles »,

---

[10] *Par rapport au budget initial pour 2013, les paiements augmentent de 2,3 %.*

qui contient notamment les dépenses agricoles, représente toujours le premier poste du budget européen (41,8 %), la part des crédits de la politique de cohésion s'établit à 33,5 %, en diminution par rapport à 2013. Cela bénéficie aux dépenses de compétitivité (11,4 %), à la rubrique « Sécurité et citoyenneté » (1,5 %) et à la rubrique « L'Europe dans le monde » (5,7 %).

PROJET DE BUDGET POUR 2014
(en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

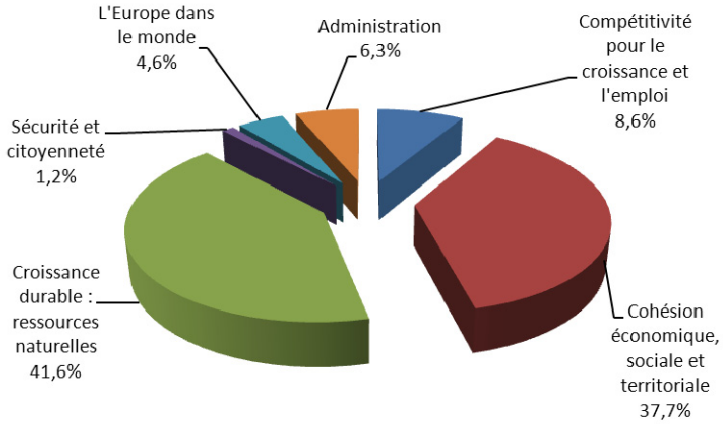
Les paiements demandés pour 2014 (136 milliards d'euros) ont principalement pour objet de couvrir les engagements passés, ce qui est normal lors de la première année de mise en œuvre d'un nouveau cadre financier pluriannuel. **Toutefois, la part des crédits destinés à couvrir de nouveaux engagements est particulièrement basse puisqu'elle représente 7,9 % seulement du total**. **51,9 % des crédits demandés** correspondent en effet à des **engagements passés** et 40,2 % à des crédits non dissociés (c'est-à-dire dont les engagements et les paiements sont égaux).

Pour autant, les paiements relatifs aux engagements restant à liquider en 2014 ne couvriront qu'**un tiers** du reste à liquider accumulé à la fin de 2013. Par conséquent, les paiements sur reste à liquider auront encore une incidence importante en 2015 et dans les années suivantes.

Par ailleurs, les paiements des nouveaux programmes ne couvriront que 12 % du montant total qui sera engagé en 2014 pour ces programmes. Pour éviter une accumulation rapide du RAL pour les nouveaux programmes, le niveau des paiements relatifs à ces derniers devra, en conséquence, fortement augmenter à partir de 2015.

En paiements, la répartition des crédits est plus favorable à la politique de cohésion (37,7 %), ce qui est normal compte tenu du fait que le reste à liquider est élevé sur cette rubrique.

PROJET DE BUDGET POUR 2014
(en crédits de paiement)



Source : Commission européenne.

Dans la logique de la position qu'il a défendue au sujet du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 en novembre dernier[11], **votre rapporteur estime que le projet de budget pour 2014** présenté par la Commission européenne représente **un équilibre** entre, d'une part, les défis que l'Union européenne doit relever en matière de **croissance économique et de compétitivité** et, d'autre part, **les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres. Il émet toutefois une réserve forte sur l'évolution des dépenses administratives**, qui augmentent de plus de 2 %.

Ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de le souligner dans le rapport d'information relatif au projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, **votre rapporteure estime, pour sa part, qu'il convient d'avoir des budgets européens forts, à même de déclencher des effets de levier.** Or, le projet de budget pour 2014 est à l'image du cadre financier pluriannuel pour 2014–2020, peu ambitieux.

Votre rapporteure s'inquiète, en conséquence, de la capacité de l'Union à relever, avec de tels niveaux de budget, **les défis** auxquelles elle est confrontée en matière de **croissance économique, de compétitivité et de solidarité et à assumer les nouvelles compétences** qui lui ont été confiées par le

---

[11] *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 Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé* « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonnance des difficultés de l'Union européenne *», Assemblée nationale, XIVe législature, 20 novembre 2012.*

traité de Lisbonne. Comment concilier l'exercice de nouvelles missions, un nombre croissant d'États membres – la Croatie depuis le 1er juillet et bientôt la Serbie voire les autres pays des Balkans – et un budget en baisse ? L'équation est difficile à résoudre.

Par ailleurs, le projet de budget pour 2014 n'apparaît **ni sincère, ni soutenable**. Il présente en effet un **défaut manifeste de cohérence entre le niveau des engagements et le niveau des paiements**. Pour la première fois, la Commission européenne estime par avance qu'il manque **15 milliards d'euros** dans le projet de budget. Est-ce un jeu de dupes ou une démonstration par l'absurde de la part de la Commission européenne ? La Commission européenne, déçue par les montants retenus pour le cadre financier pluriannuel, veut-elle mettre le Conseil devant ses responsabilités, au risque de fragiliser le premier exercice budgétaire du cadre financier pluriannuel ? Le jeu de rôles qui s'installe entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil n'est pas sain.

En tout état de cause, il apparaît qu'il conviendra, à l'avenir, de **mettre en œuvre l'ensemble des nouveaux outils destinés à accroître la flexibilité du budget européen** qui sont prévus dans le projet de cadre financier pluriannuel.

1. Croissance intelligente et inclusive

Les moyens proposés en faveur de la rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive » s'élèvent à **63,8 milliards d'euros en paiements** et **62,8 milliards d'euros en paiements**, soit, respectivement, **44,8 %** et **46,1 %** du total du projet de budget pour 2014.

Alors que cette rubrique doit désormais prendre en charge le programme européen d'aide aux plus démunis, qui était auparavant inscrit dans la rubrique 2, elle voit ses dotations diminuer de 9,7 % en engagements et de 9,3 % en paiements par rapport à la prévision d'exécution 2013[12].

Conformément aux conclusions des Conseils européens qui se sont tenus depuis un an, la priorité est accordée, au sein de cette rubrique, au soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi.

a) Compétitivité pour la croissance et l'emploi

16,3 milliards d'euros en engagements et **11,7 milliards d'euros en paiements** sont inscrits sur la sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », ce qui représente une **progression de 3,3 % en engagements** et une **diminution de 9,3 % en paiements** par rapport à la prévision d'exécution 2013[13].

---

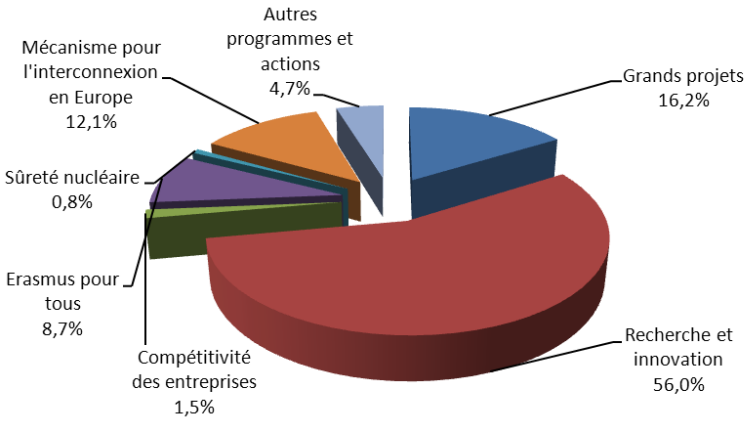
[12] *Les évolutions sont de – 9,6 % en engagements et de + 6,3 % en paiements par rapport au budget voté pour 2013.*

[13] *Par rapport au budget voté pour 2013, les engagements progressent de 0,9 % et les paiements diminuent de 1,6 %.*

Cette rubrique est ainsi la seule à afficher une progression des engagements au sein de l'ensemble du projet de budget pour 2014. Il s'agit de financer le nouveau Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et la montée en puissance des grands projets d'infrastructures. La priorité a ainsi été donnée à Galileo.

Comme le montre le graphique suivant, en volume, la priorité est accordée aux dépenses en faveur de la recherche et de l'innovation, qui devraient bénéficier de plus de la moitié (56 %) des moyens prévus. Viennent ensuite les grands projets (Galileo, ITER, etc.) qui devraient recevoir un peu plus de 16 % des engagements, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (12,1 %) et le programme « ERASMUS pour tous » (8,7 %).

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



Source : Commission européenne.

La Commission européenne a toutefois déjà annoncé que le niveau des crédits de paiement retenus serait insuffisant, soulignant que le Conseil européen a acté une forte augmentation des engagements sans donner les moyens nécessaires en paiements pour couvrir ces engagements. En outre, les deux tiers des crédits de paiement inscrits en 2014 devraient financer des restes à liquider, un tiers seulement devant couvrir de nouveaux engagements.

(1) La recherche et l'innovation

Doté de **9,1 milliards d'euros en engagements** et de **6,3 milliards d'euros en paiements**, le nouveau cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation assemble les crédits destinés au programme de recherche « Horizon 2020 » et au programme Euratom de recherche et de formation.

Le nouveau programme « Horizon 2020 », qui regroupe pour la première fois l'ensemble des financements de la recherche et de l'innovation,

devrait bénéficier de 8,8 milliards en engagements et de 6,1 milliards en paiements. Si ces moyens s'affichent en baisse de, respectivement, 13,6 et 24,4 % par rapport à 2013, ils devraient toutefois fortement progresser sur l'ensemble du cadre financier pluriannuel. 2020 devrait ainsi représenter une hausse de 53 % des engagements par rapport à 2014.

Le programme Euratom de recherche et de formation, qui concerne les activités de recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la protection radiologique, voit ses moyens s'établir à 287 millions d'euros en engagements (+ 9,2 %) et 251 millions d'euros en paiements (– 6,6 %).

(2) Les grands projets d'infrastructures

Les dotations des grands projets d'infrastructures progressent fortement entre 2013 et 2014, de 548 % en engagements et de 318 % en paiements, pour atteindre, respectivement, **2,6** et **2 milliards d'euros**. Il s'agit ainsi d'accompagner leur montée en puissance.

Les systèmes européens de radionavigation par satellite « Egnos » et « Galileo » devraient ainsi bénéficier de 1 326 millions d'euros en engagements (contre 1 million en 2013) et de 1 198 millions en paiements (377 millions en 2013). Le programme « Galileo » va en effet entrer dans sa phase d'exploitation : le lancement de nouveaux satellites complètera la constellation et la fourniture des services initiaux pourra commencer.

Le réacteur thermonucléaire expérimental international « ITER » voit ses moyens progresser de 3,1 % en engagements et de 8,6 % en paiements, pour atteindre, respectivement, 940 et 588 millions d'euros. L'objectif est ainsi de maintenir l'Europe à la pointe de la fusion nucléaire.

Enfin, le programme européen d'observation de la Terre « Copernicus » (auparavant dénommé « GMES ») devrait recevoir 363 millions d'euros en engagements (contre 56 millions en 2013) et 201 millions d'euros en paiements (contre 48 millions en 2013). Il s'agit en effet d'élargir la gamme des services opérationnels proposés.

Vos rapporteurs notent que les montants prévus pour 2014 devraient permettre à l'Union européenne de respecter les engagements, notamment internationaux, qu'elle a pris dans le cadre de ces grands projets, dont l'objectif est d'assurer l'indépendance de l'Europe, son développement économique, sa compétitivité mais aussi de contribuer à l'emploi.

(3) Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

Projet-phare du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe a pour objet de soutenir l'investissement en faveur des interconnexions de transport, d'énergie et de

technologie numérique sur le territoire européen. Ses moyens devraient d'ailleurs doubler entre 2014 et 2020.

Il doit permettre de **« doper » la compétitivité** en Europe à moyen et long terme dans un contexte économique difficile, **répondre à l'attente forte des populations**, **contribuer à l'achèvement du marché unique** et **participer à l'atteinte des objectifs de l'Union en matière de croissance durable**, tels qu'exposés dans la stratégie Europe 2020, et de **l'objectif « 20-20-20 »** fixé dans le domaine de la politique énergétique et climatique.

Avec **1 966 millions en engagements et 886 millions en paiements** inscrits pour 2014, il bénéficie de moyens en forte progression (respectivement de **30,1 et 12,9 %**) par rapport aux précédents programmes. Avec 1 482 millions d'euros, le volet « Transports » recevra plus de 75 % des engagements, le volet « Énergie » bénéficiant de 411 millions d'euros et le volet « Technologies de l'information et des communications » de 74 millions d'euros. Ces moyens sont, en outre, complétés à hauteur de 983 millions d'euros en engagements depuis le Fonds de cohésion.

(4) La compétitivité des entreprises et le soutien aux petites et moyennes entreprises

Le programme « COSME », qui a pour objectif de favoriser la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (PME), est doté de 244 millions d'euros en engagements et 237 millions en paiements.

Alors que le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 a insisté sur la nécessité d'assurer la compétitivité des entreprises européennes et de soutenir les PME, le programme « COSME » voit ses moyens réduits de près de 21 % en engagements et de 2,7 % en paiements. L'action de la Banque européenne d'investissement en faveur des PME doit toutefois être renforcée.

(5) ERASMUS pour tous

Le nouveau programme « ERASMUS pour tous », qui regroupe les anciens programmes « Éducation et formation tout au long de la vie », « Jeunesse en action » et « ERASMUS mundus », couvre les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports.

Trois grands axes d'action sont identifiés : la mobilité à des fins d'apprentissage des étudiants, des jeunes, des enseignants et du personnel ; le renforcement des partenariats innovants entre les établissements d'enseignement et les entreprises ; le soutien à la réforme des politiques d'éducation et de formation.

Les moyens proposés pour 2014 s'établissent à 1 418 millions d'euros en engagements et 1 219 millions d'euros en paiements, ce qui représente une quasi-stabilisation en engagements (– 0,8 %) et une baisse de 12,7 % en

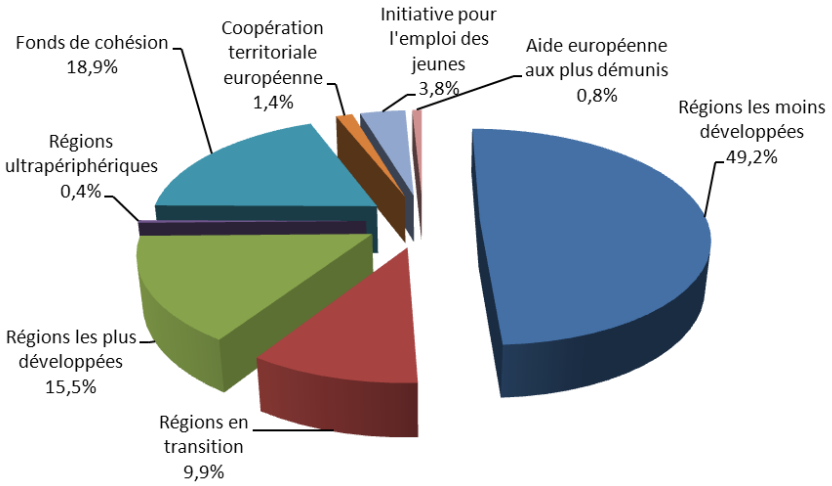
paiements. Sa dotation devrait toutefois doubler entre 2014 et 2020, preuve du caractère prioritaire de ce programme.

b) Cohésion économique, sociale et territoriale

Alors que la sous-rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale » doit désormais prendre en charge le programme européen d'aide aux plus démunis, le projet de budget prévoit de mobiliser **47,6 milliards d'euros en engagements (– 13,5 % par rapport à 2013) et 51,1 milliards d'euros en paiements (– 9,3 %)**[14].

La majeure partie des engagements prévus devrait bénéficier à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » (93,6 %), l'Initiative pour l'emploi des jeunes, initiative-phare du cadre financier pluriannuel, devant recevoir 3,8 % et l'aide européenne aux plus démunis 0,8 %.

COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE
(en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

La quasi-totalité des 51,1 milliards d'euros prévus au titre des paiements en 2014 devrait être consacrée à la couverture des engagements des années précédentes : 46,9 milliards d'euros pour 2007-2013 et 592 millions d'euros pour couvrir des engagements du Fonds de cohésion datant de la programmation 2000-2006 !

En conséquence, **3,6 milliards d'euros (soit 7 %) seulement devraient servir à couvrir des engagements de la nouvelle programmation**

---

[14] *Par rapport au budget voté pour 2013, les engagements baissent de 12,7 % et les paiements augmentent de 8,3 %.*

financière. Concernant les nouveaux programmes, la Commission européenne ne prévoit que des préfinancements et aucune demande de remboursement, à l'exception de l'Initiative pour l'emploi des jeunes pour laquelle 450 millions d'euros de paiements intermédiaires sont inscrits. Pour mémoire, les taux de préfinancement retenus sont inférieurs à ceux de la programmation précédente, puisqu'ils s'établissent à 1 % pour le FEDER, le FSE (y compris l'enveloppe spécifique complémentaire pour l'Initiative pour l'emploi des jeunes) et le Fonds de cohésion, et à 1,5 % lorsqu'un État membre bénéficie d'une assistance financière. Un préfinancement plus élevé, de 11 %, est toutefois retenu pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

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

RÉPARTITION DES FONDS POUR 2014

en millions d'euros

	Engagements	**Paiements**			
	au titre de 2014-2020	au titre de 2000-2006	au titre de 2007-2013	au titre de 2014-2020	**Total**
FEDER	***24 959***	–	*26 899*	***1 587***	***28 486***
Fonds de cohésion	***8 922***	*592*	*10 003*	***516***	***11 111***
FSE	***13 129***	–	*9 775*	***1 156***	***10 931***
Dont initiative pour l'emploi des jeunes	*1 804*			*450*	***450***
FEAD	**365**	–	–	**306**	**306**
TOTAL	**47 376**	**592**	**46 677**	**3 565**	**50 836**

Source : Commission européenne.

(1) Les investissements pour la croissance et l'emploi

Bénéficiant de financements du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen, cet objectif couvre les régions les moins développées (dont le produit intérieur brut – PIB – est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union et qui reçoivent également des versements du Fonds de cohésion), la catégorie nouvellement créée des régions en transition (dont le PIB est compris entre 75 et 90 % du PIB moyen de l'Union) et les régions les plus développées (dont le PIB est supérieur à 90 % du PIB moyen européen).

De manière logique, les régions les moins développées devraient bénéficier de la majorité des crédits de la sous-rubrique (49,1 % des engagements), viennent ensuite les régions les plus développées (15,5 %), puis les régions en transition (9 ,9 %) et, enfin, les régions ultrapériphériques (0,4 %).

Il convient par ailleurs de souligner que les moyens mobilisés dans le cadre de la sous-rubrique 1A au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe sont complétés à hauteur de 983 millions d'euros par le Fonds de cohésion.

(2) L'Initiative pour l'emploi des jeunes

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a lancé l'Initiative pour l'emploi des jeunes, 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 %.

Sur les 6 milliards d'euros annoncés (en euros constants), 3,4 sont prévus en 2014 et 2,6 en 2015.

Sur les 3,4 milliards mobilisés en 2014, la moitié est prise en charge par le FSE et l'autre moitié par une enveloppe spécifique.

La concentration des financements en début de période, voulue par le Conseil européen, nécessite donc de compléter les dotations initialement prévues (429 millions sur chaque ligne budgétaire), à hauteur de 1,3 milliard sur chaque ligne.

Pour le FSE, la Commission européenne propose en conséquence de revoir la programmation initiale.

Pour l'enveloppe spécifique, la Commission européenne suggère de décaler les engagements des programmes de la rubrique 1 pour lesquels un démarrage plus lent est prévu. Sont principalement concernés le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui est visé à double titre (son volet « Énergie » de la sous-rubrique 1A, avec un report en 2017-2020, et la contribution du Fonds de cohésion à son financement au sein de la sous-rubrique 1B), et la coopération territoriale.

420 millions en euros constants sont par ailleurs prévus en 2014 en paiements pour l'enveloppe spécifique, afin de couvrir, en tant que de besoin, les préfinancements et paiements intermédiaires. En revanche, aucun paiement intermédiaire n'est prévu au sein de l'enveloppe du FSE.

En conséquence, les montants inscrits, en euros courants, au titre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, dans le projet de budget pour 2014 s'établissent à 1,8 milliard d'euros en engagements et à 450 millions d'euros en paiements sur l'enveloppe spécifique et à 1,8 milliard d'euros au sein du FSE.

(3) Le Fonds européen d'aide aux plus démunis

Bien loin des 500 millions d'euros des années précédentes, **365 millions d'euros en engagements** et **306 millions d'euros en paiements** sont prévus pour l'aide aux plus démunis. En outre, cette enveloppe est imputée sur l'enveloppe du FSE, réduisant d'autant les moyens qu'il mobilisait de manière traditionnelle dans la précédente programmation.

Les 2,5 milliards d'euros prévus dans le CFP 2014-2020 devraient toutefois être complétés, à hauteur d'un milliard d'euros, sur la base du volontariat, par les États membres (*cf. supra* I.B.1.b.). Compte tenu de l'importance de ce programme, alors que la pauvreté progresse en Europe, **vos rapporteurs, qui regrettent cette évolution fondée sur le volontariat des États membres, appellent ces derniers à faire rapidement part de leurs intentions, en termes de montants et de calendrier.**

La Commission européenne a annoncé que le taux de préfinancement de ce programme s'établirait à 11 %. Ce niveau, exceptionnellement élevé au regard du taux de droit commun, est parfaitement justifié, car les bénéficiaires sont des associations qui ont besoin d'avances.

2. Croissance durable : ressources naturelles

59,2 milliards d'euros en engagements et 56,5 milliards d'euros en paiements sont proposés au titre de la politique agricole commune, de la politique de la pêche et des actions en faveur du développement durable.

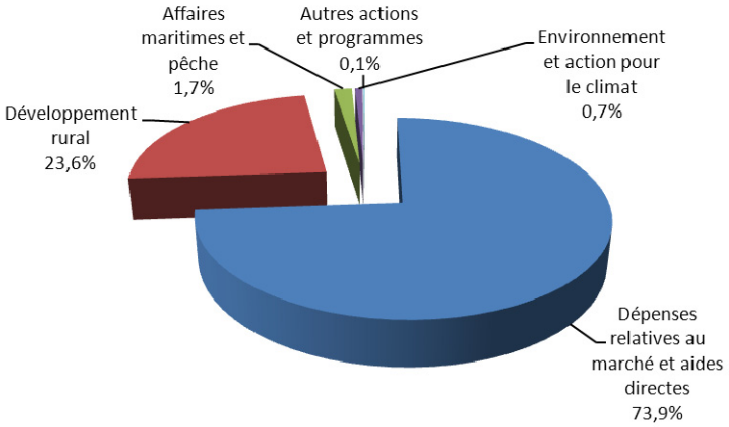
Par rapport au budget voté pour 2013 et modifié par les projets de budgets rectificatifs n° 1 à 5, **les engagements diminuent de 1,1 % et les paiements de 2,3 %**[15]. Toutefois, ces baisses de crédits sont un peu moins accusées compte tenu du fait que le programme d'aide aux plus démunis est désormais pris en charge dans la sous-rubrique 1B consacrée à la politique de cohésion et que le programme de sécurité alimentaire est dorénavant inscrit sur la rubrique 3.

Près de 98 % des engagements de la rubrique sont destinés à la politique agricole commune (PAC), 74 % 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 24 % 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). 1,7 % sont destinés à la politique de la pêche et moins de 1 % à la politique en faveur de l'environnement et du climat.

---

[15] *Par rapport au budget voté pour 2013, les engagements diminuent de 1,5 % et les paiements de 1,7 %.*

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



Source : Commission européenne.

Les crédits de paiement prévus pour 2014 recouvrent, d'une part, les dépenses du FEAGA (43,8 milliards d'euros), qui se font en crédits non différenciés, et, d'autre part, les dépenses en faveur du développement rural, de la politique de la pêche et du programme « LIFE+ » (12,6 milliards d'euros). S'agissant de cette dernière catégorie de dépenses, les crédits de paiement demandés, qui enregistrent une baisse de plus de 10 % ont principalement (à hauteur de plus de 85 %) pour objet de couvrir des engagements antérieurs à 2014.

a) Les dépenses agricoles

Alors que les besoins du FEAGA sont estimés à 45 653 millions d'euros pour 2014 et que les prévisions de recettes affectées s'élèvent à 828 millions d'euros, les crédits nécessaires pour couvrir les besoins nets devraient s'établir à 44 825 millions d'euros, soit un montant supérieur au plafond du FEAGA fixé, par le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, à 43 778 millions d'euros en 2014. Ce plafond tient compte du transfert de 352 millions d'euros qui doit être opéré au profit du FEADER.

En conséquence, le **mécanisme de discipline financière** trouve à s'appliquer pour la première fois[16]. Introduit lors de la réforme de 2003, ce dispositif permet d'ajuster le niveau des paiements directs lorsque les prévisions indiquent que le plafond du FEAGA risque d'être dépassé. Afin de couvrir le dépassement de 1 047 millions d'euros, le taux d'ajustement au titre du mécanisme de discipline financière, qui ne s'applique qu'aux montants dépassant 5 000 euros dans les États membres qui ne sont plus dans la phase d'introduction

[16] Cf. *l'article 11 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil ainsi que les articles 12, 18 et 19 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune.*

progressive des paiements directs (c'est-à-dire tous les États à l'exception de la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie), s'établit à 4,98 %.

Par conséquent, le plafond net du FEAGA proposé pour 2014 s'élève à **43 778 millions d'euros**. Cela représente une progression de 0,3 % par rapport à 2013.

En application de l'article 11, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 671/2012, la marge de sécurité du FEAGA de 300 millions d'euros n'est donc pas constituée en 2014.

Les crédits inscrits au titre des interventions sur les marchés agricoles diminuent pour s'établir à 2 496 millions d'euros. Au-delà du transfert des dépenses relatives au programme en faveur des personnes démunies sur la rubrique 1B, cette baisse s'explique par la situation des marchés qui demeure favorable dans la plupart des secteurs et par la fin de certaines mesures (comme celles relatives au lin et au chanvre) ou leur transfert vers le FEADER.

Les aides directes progressent légèrement, pour atteindre 41 241 millions d'euros. Il s'agit notamment de tenir compte de l'adhésion de la Croatie. **Les aides directes découplées** s'établissent à **38 190 millions d'euros ;** leur progression a principalement pour objectif d'accompagner les hausses liées au régime de paiement unique à la surface, qui est appliqué à la plupart des nouveaux États membres bénéficiant de l'introduction progressive des aides directes.

Fait nouveau, le FEAGA inclut **la réserve pour crise agricole** créée par le projet de cadre financier pluriannuel. Alors que la Commission européenne avait proposé que cette nouvelle réserve, destinée à faciliter la gestion des crises agricole, soit un instrument spécial placé hors du CFP, le Conseil européen a en effet décidé que cette réserve serait 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, le montant non utilisé étant remboursé en fin d'exercice sous la forme de paiements directs. Le montant de la réserve pour crise agricole s'élève ainsi à **425 millions d'euros** en 2014.

b) Le développement rural

Le FEADER enregistre une baisse de ses moyens de **5,5 % en engagements** et de **10,8 % en paiements**, ces crédits s'établissant à, respectivement, **13 991 millions et 11 655 millions d'euros**.

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. Des objectifs seront en conséquence fixés à tous les programmes de développement rural dans les six domaines prioritaires suivants : 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 », qui sera constituée à hauteur de 7 % des fonds, ne sera mise à disposition qu'en cas de progrès dans la réalisation des objectifs fixés.

Parmi les crédits de paiement proposés, 10,3 milliards sont inscrits au titre des restes à liquider de la période 2007-2013. 1,3 milliard d'euros sont prévus pour la nouvelle programmation pour 2014-2020, la Commission européenne partant de l'hypothèse que 50 % des programmes du développement durable seraient adoptés en 2014. En revanche, rien n'a été budgétisé pour les mesures d'investissement, alors que 500 millions d'euros avaient été mobilisés à ce titre en 2007.

c) La politique de la pêche

1 026 millions d'euros en engagements (+ 3 %) et 774 millions d'euros en paiements (– 2,9 %) sont prévus au titre de la politique de la pêche.

Le Fonds européen pour les affaires maritimes (FEAMP) devrait ainsi bénéficier de 866 millions d'euros en engagements (+ 3,4 %) et de 616 millions en paiements (– 3,9 %). La progression des engagements, que votre rapporteure salue, correspond au lancement de nouveaux programmes. Dans le contexte du nouveau cadre financier, le FEAMP a en effet comme priorités de soutenir la transition vers une pêche durable, supprimer la pratique des rejets et accroître l'emploi. La baisse des crédits de paiement correspond à la fin de la mise en œuvre des programmes de la précédente programmation.

151 millions d'euros (+ 1,2 %) en engagements et 149 millions d'euros (+ 1,5 %) 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 gestion des pêches.

Enfin, l'Agence européenne de contrôle des pêches devrait bénéficier de 8,7 millions d'euros.

d) L'environnement et le climat

Les moyens en faveur de l'environnement et du climat connaissent une forte progression en engagements (+ 8,8 %) pour atteindre 446 millions d'euros, tandis que les paiements diminuent de 1,5 %, pour s'établir à 308 millions d'euros.

Le programme « Environnement et action pour le climat » (LIFE +) devrait ainsi bénéficier de 405 millions d'euros en engagements (+10,3 %) et de

263 millions d'euros en paiements (– 1,1 %). Il s'agit ainsi de mettre l'accent sur le nouveau volet de ce programme, consacré à l'action en faveur du climat, qui devrait bénéficier de 101 millions d'euros en engagements (contre 23 millions en 2013) et de 19 millions d'euros en paiements. Le volet « environnement » devrait, pour sa part, se voir doter de 303 millions en engagements et 244 millions en paiements.

Au-delà de ce programme spécifique, des actions en faveur du climat sont menées dans plusieurs autres programmes du budget européen. Ainsi, alors que l'objectif fixé par la Commission européenne est qu'au moins 20 % des dépenses de l'Union aient un lien avec l'action pour le climat, 12,7 % du budget y est consacré. C'est un début encourageant.

3. Sécurité et citoyenneté

La rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté », qui regroupe les anciennes sous-rubriques « Liberté, sécurité et justice » et « Citoyenneté » et inclut les crédits relatifs à la sécurité alimentaire qui étaient auparavant inscrits dans la rubrique 2, **voit ses moyens diminuer de 9,4 % en engagements et de 11,9 % en paiements, pour s'établir à, respectivement, 2 140 millions et 1 668 millions d'euros**[17]. Cette baisse est d'autant plus surprenante que cette rubrique a fait l'objet d'une exécution soutenue en 2012 et en 2013 et que les restes à liquider ont progressé de 41 % entre 2012 et 2013 et de 17 % entre 2013 et 2014.

Cette rubrique rassemble les crédits des politiques ayant pour objectif commun de renforcer la notion de citoyenneté 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, les moyens inscrits sur cette rubrique accusent une nette baisse.**

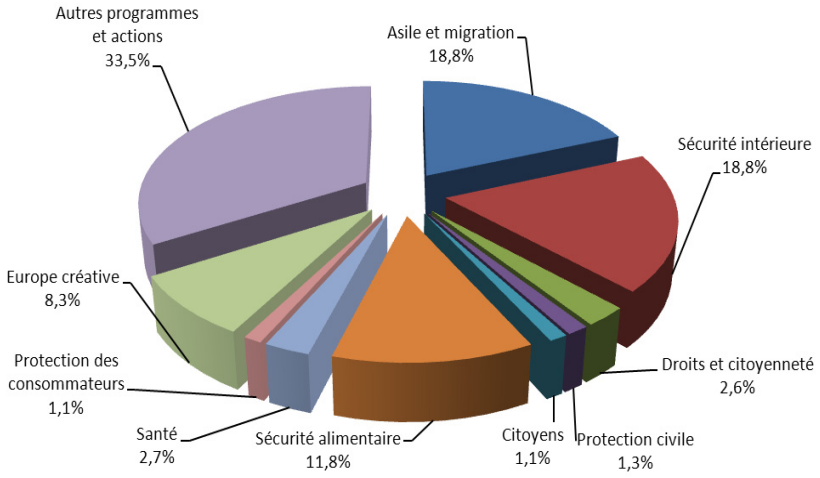
Si la plupart des lignes budgétaires s'affichent en recul, celle portant les crédits des agences augmente de 6 % en engagements, pour atteindre 487 millions d'euros, et de 8,6 % en paiements, pour s'élever à 487 millions d'euros en paiements. La Commission européenne justifie cette forte progression notamment par l'augmentation de la capacité opérationnelle de l'agence eu.LISA, qui, chargée de gérer les systèmes d'information dans le domaine des affaires intérieures, est en activité depuis décembre 2012.

La répartition des crédits pour 2014 montre que près de 40 % d'entre eux seront destinés au Fonds « Asile et migration » et au « Fonds sécurité intérieure ».

---

[17] *Par rapport au budget voté pour 2013, les crédits progressent de 1,6 % en engagements et de 10,1 % en paiements.*

SÉCURITÉ ET CITOYENNETÉ
(en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

Parmi les crédits de paiement demandés (1 668 millions d'euros), 1 065 millions devraient couvrir des programmes pluriannuels, dont **695 millions (65 %) des engagements antérieurs à 2014 et 370 millions d'euros (35 %) des engagements nouveaux**.

a) Un espace européen de liberté, de justice et de sécurité

Les politiques qui participent à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, qui constitue pourtant un des fondements du projet européen, voient leurs moyens diminuer, à l'exception notable de la protection civile, dotée de 28 millions d'euros en engagements (+ 20 %) et de 30 millions d'euros en paiements (+ 63 %).

S'agissant tout d'abord de l'asile et des questions migratoires, 403 millions d'euros en engagements (– 18,6 %) et 146 millions en paiements (– 54 %) sont prévus pour le Fonds « Asile et migration ». Remplaçant le « Fonds européen pour le retour », le « Fonds européen pour les réfugiés » et le « Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers », il a pour objectif de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires dans l'Union. Une capacité de 100 places dans des infrastructures d'accueil et d'hébergement devrait ainsi être créée en 2014 et une assistance en matière d'accueil et d'asile devrait être fournie à 100 000 personnes environ.

Le « Fonds pour la sécurité intérieure », qui remplace le « Fonds pour les frontières extérieures » et les programmes « Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme » et « Prévenir et combattre la

criminalité », a pour objectif 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. **Il voit ses moyens diminuer de 17 % en engagements et de 23,6 % en paiements, pour atteindre, respectivement, 403 millions et 230 millions d'euros.**

Le nouveau programme « Justice », qui regroupe les anciens programmes « Justice civile », « Justice pénale » et « Prévenir la consommation de drogue et informer le public », 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, en facilitant l'accès à la justice et en réduisant l'offre et la demande 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. **47 millions d'euros en engagements (– 1,4 %) et près de 36 millions d'euros en paiements (– 20 %)** sont prévus à ce titre.

Le programme « Droits et citoyenneté », qui succède aux programmes « Droits fondamentaux et citoyenneté », « Daphné III » et aux sections « Lutte contre la discrimination et diversité » et « Égalité entre les hommes et les femmes » du programme pour l'emploi et la solidarité sociale (« PROGRESS »), a pour objet de renforcer l'exercice des droits découlant de la citoyenneté de l'Union, promouvoir les principes de non-discrimination, contribuer à la protection des données à caractère personnel et protéger les droits de l'enfant et les droits découlant de la législation de l'Union sur la protection des consommateurs. Près de 55 millions d'euros en engagements (– 26 %) et en paiements (– 6 %) sont inscrits.

b) La citoyenneté européenne

Les politiques en faveur de la citoyenneté européenne passent notamment par les actions de protection des citoyens ainsi que par la promotion de la culture européenne.

(1) La sécurité alimentaire et sanitaire et la protection des consommateurs

Le programme relatif à l'alimentation humaine et animale voit ses moyens fortement réduits à 253 millions d'euros en engagements (– 7,7 %) et à 219 millions d'euros en paiements (– 11,7 %). Alors que l'Europe doit faire face à des risques sanitaires et alimentaires croissants, ces coupes n'apparaissent pas opportunes. La France y est d'ailleurs fortement opposée.

Le programme « Santé en faveur de la croissance » bénéficie d'une dotation qui progresse en engagements (+ 5,5 %) pour s'élever à près de 59 millions d'euros et diminue en paiements (– 19,7 %) pour atteindre 50 millions d'euros.

Enfin, la protection des consommateurs profite de moyens portés à 24 millions d'euros en engagements (+ 2,4 %) et à 22 millions d'euros en paiements (+ 1,1 %).

(2) La culture et les médias

Le nouveau programme-cadre pour les secteurs culturels et créatifs, « Europe créative », issu de la fusion des programmes « Culture », « MEDIA » et « MEDIA Mundus », a pour objectif d'améliorer l'accès aux financements. En mettant particulièrement l'accent sur les besoins associés aux visées transnationales des secteurs de la culture et de la création ainsi que sur un lien étroit avec la promotion de la diversité culturelle et linguistique, le programme complétera les actions menées dans le cadre d'autres programmes de l'Union, comme l'aide des fonds structurels en faveur de l'investissement dans les secteurs de la culture et de la création, la restauration du patrimoine, les infrastructures et services culturels.

Ses dotations, en recul de l'ordre de 5 à 6 %, s'établissent à 179 millions d'euros en engagements et 185 millions d'euros en paiements. 102 millions d'euros en engagements (– 9,1 %) et 109 millions en paiements (+ 3,8 %) sont prévus pour le soutien aux médias et 53 millions en engagements (– 11,3 %) et 55 millions en paiements (+ 2,6 %) pour le soutien à la culture. Fait nouveau, 9 millions d'euros en engagements et 6,5 millions d'euros en paiements sont inscrits au titre du renforcement de la capacité financière des secteurs de la culture et de la création, en particulier des PME.

4. L'Europe dans le monde

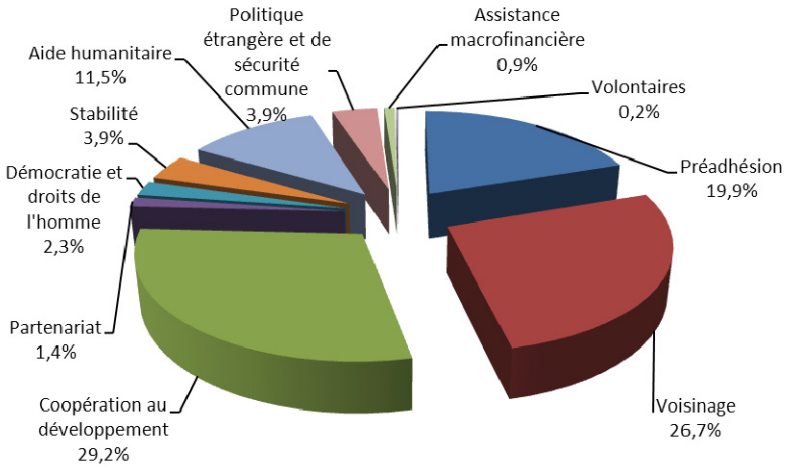
Les moyens de la rubrique 4 « L'Europe dans le monde », qui regroupe les nombreuses actions menées par l'Union européenne au niveau international, affichent **un recul de 12,5 % en engagements, pour s'établir à 8 176 millions d'euros**, et **de 8,2 % en paiements, pour atteindre 6 251 millions d'euros**[18].

Les politiques de voisinage (26,7 %) et de coopération au développement (29,2 %) représentent plus de la moitié des crédits de la rubrique 4.

---

[18] *Par rapport au budget voté pour 2013, les baisses sont de 14,7 % en engagements et de 1,1 % en paiements.*

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



Source : Commission européenne.

Les paiements demandés pour 2014 (6 251 millions d'euros) doivent permettre de couvrir des restes à liquider, à hauteur de 69 %, des paiements pour l'engagement de nouveaux programmes pour 25 % et des crédits non différenciés à hauteur de 6 %.

a) Les instruments financiers européens

Deux nouveaux instruments sont créés : l'instrument de partenariat et le corps européen de volontaires.

L'instrument de partenariat, qui succède, en en élargissant le champ, à l'instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé (IPI/IPI+), est un instrument global, qui a pour objet de compléter les instruments financiers thématiques et géographiques existants. Nouveau, il bénéficie de moyens en forte progression : 113 millions d'euros en engagements (+ 56 %) et 48 millions d'euros en paiements (+ 82 %).

Lancé en 2014, le corps européen de volontaires devrait être doté de près de 13 millions d'euros en engagements et de près de 5 millions d'euros en paiements. Il s'agit ainsi de couvrir des dépenses de soutien, les volontaires étant bénévoles.

Le dernier poste budgétaire à augmenter est celui de **l'aide humanitaire,** dont la dotation progresse de 4,6 % en engagements, pour atteindre

905 millions d'euros, mais diminue en paiements (– 4,4 %) pour s'établir à 791 millions d'euros.

En revanche, l'enveloppe financière destinée aux trois plus importants instruments financiers à finalité politique, l'instrument d'aide de pré-adhésion, l'instrument européen de voisinage et l'instrument de coopération au développement, diminue de 14 % par rapport à 2013. Toutefois, la Commission européenne estime que la rationalisation de ces instruments et le renforcement de leur flexibilité devraient contribuer à en accroître l'efficacité et, ainsi, atténuer les effets de la baisse des crédits.

L'instrument d'aide de pré-adhésion, qui a pour objectif de soutenir la politique d'élargissement de l'Union, voit ses moyens réduits de 17,1 % en engagements, pour atteindre 1 574 millions d'euros, et de 5,7 % en paiements, pour s'établir à 1 411 millions d'euros. 517 millions d'euros en engagements et 39 millions d'euros en paiements sont destinés à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Monténégro, à la Serbie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, tandis que 656 millions d'euros en engagements et 58 millions d'euros en paiements sont prévus pour la Turquie et 12 millions d'euros en engagements pour l'Islande.

Les dotations de l'instrument européen de voisinage s'élèvent à 2 113 millions d'euros (– 14,5 %) en engagements et à 1 356 millions d'euros en paiements (– 3,4 %) tandis que celles de l'instrument de coopération au développement se montent à 2 310 millions d'euros (– 12,6 %) en engagements et à 1 744 millions d'euros en paiements (– 10,7 %).

b) La politique étrangère et de sécurité commune

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) voit ses moyens diminuer de 20,7 % en engagements, pour s'établir à **315 millions d'euros**, et de 25,9 % en paiements, pour atteindre **235 millions d'euros**.

5. Administration

La rubrique 5 « Administration » est la seule à voir ses crédits progresser en engagements et en paiements. Ceux-ci **augmentent en effet de 2,1 %, pour s'élever à 8 595 millions d'euros en engagements et 8 596 millions d'euros en paiements**.

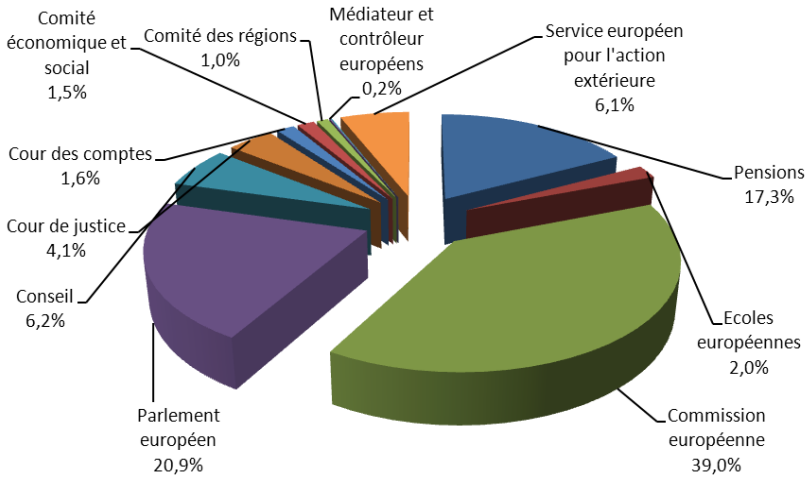
Les dépenses administratives de l'ensemble des institutions sont estimées à 8 541 millions d'euros (+ 1,5 %), si l'on ne tient pas compte des dépenses supplémentaires liées à l'adhésion de la Croatie.

La marge sous le plafond du CFP est de 125 millions d'euros. Le nouveau cadre financier pluriannuel a par ailleurs introduit un sous-plafond pour les dépenses administratives des institutions, fixé à 7 056 millions d'euros. Celles-

ci s'établissant à 6 936 millions d'euros, cette marge s'élève à 120 millions d'euros.

La Commission européenne et le Parlement européen concentrent plus de la moitié des crédits de la rubrique.

ADMINISTRATION
(en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

L'augmentation des crédits demandés résulte notamment de l'adhésion de la Croatie (+ 54 millions d'euros pour l'ensemble des institutions), mais également de la forte progression des pensions (+ 7,2 %).

a) Les pensions et les écoles européennes

Les dépenses liées aux pensions connaissent une hausse importante (+ 7,2 %), pour s'élever à 1 490 millions d'euros. Cette augmentation résulte des adaptations annuelles pour 2011 et 2012 ainsi que de la hausse des départs en retraite (+ 4,3 %).

La diminution des crédits destinés aux écoles européennes (– 5,6 %) correspond, d'une part, à une maîtrise stricte des dépenses et à une révision de la grille salariale des enseignants, et d'autre part, à la révision de la méthode de calcul de la contribution de l'UE, à un nombre d'élèves plus faible que prévu dans certaines écoles et à l'imputation aux budgets des agences des frais liés à la scolarisation des enfants de leur personnel.

b) Les dépenses administratives des institutions

Les dépenses administratives des institutions progressent de **1 ,3 %**, pour atteindre **6 936 millions d'euros**. Si l'on ne tient pas compte des dépenses administratives supplémentaires liées à l'adhésion de la Croatie, elles augmentent de **0,5 %**, pour s'élever à **6 882 millions d'euros**.

La Commission européenne souligne que ces évolutions prennent notamment en compte l'objectif de réduction des effectifs de 5 % sur 5 ans d'ici à 2017 ainsi que la suspension des ajustements des salaires pour 2013 et 2014.

Force est de constater que les évolutions sont contrastées selon les institutions.

DOTATIONS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

(en millions d'euros)

Institutions	Budget 2013[(1)]	Projet de budget 2014	Évolution 2014/2013	Projet de budget 2014 hors dépenses supplémentaires liées à la Croatie	Évolution 2014/2013 hors dépenses supplémentaires liées à la Croatie
Commission européenne	3 323	3 349	+ 0,8 %	3 327	+ 0,1 %
Parlement européen	1 750	1 794	+ 2,5 %	1 780	+ 1,7 %
Conseil européen et Conseil	536	537	+ 0,2 %	529	– 1,1 %
Cour de justice	355	355	+ 0,2 %	348	– 1,9 %
Cour des comptes	143	138	– 3,2 %	137	– 4,2 %
Comité économique et social européen	130	131	+ 0,7 %	130	– 0,2 %
Comité des régions	87	89	+ 2,2 %	88	+ 0,3 %
Médiateur européen	10	10	+ 3,8 %	10	+ 2,4 %
Contrôleur européen de la protection des données	8	8	+ 10,1 %	8	+ 10,1 %
Service européen pour l'action extérieure	509	525	+ 3,2 %	525	+ 3,2 %
Total	**6 850**	**6 936**	**+ 1,3 %**	**6 882**	**+ 0,5 %**

(1) Tient compte des projets de budgets rectificatifs n° 1 à 5.

Source : Commission européenne.

Hors prise en compte des dépenses supplémentaires liées à l'adhésion de la Croatie, le Parlement européen, le Comité des régions, le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données, le Service européen pour l'action extérieure et, dans une moindre mesure, la Commission européenne voient ainsi progresser leurs dotations, tandis que le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social européen réduisent leurs moyens.

Certaines augmentations demandées s'expliquent en partie par une progression des dépenses immobilières. Il en va ainsi pour le Service européen pour l'action extérieure, qui voit arriver à son terme la période de location gratuite du bâtiment abritant son siège, mais également du Contrôleur européen de la protection des données et du Médiateur européen, qui se sont vu imposer une hausse de leurs loyers. L'augmentation des moyens du Parlement européen s'explique en partie par des dépenses liées à l'arrivée à échéance, en 2014, du mandat de ses membres.

Mais les différences d'évolution s'expliquent également par des politiques salariales divergentes. Ainsi, toutes les institutions, à l'exception du Conseil et de la Cour de justice, ont pris en compte les ajustements de salaires et de pensions de 2011 et 2012 (sujet qui demeure pendant devant la Cour de justice). La plupart des institutions – à l'exception du Contrôleur européen de la protection des données et du Médiateur européen, dont les équipes sont trop réduites pour absorber une baisse dès cette année mais qui se sont engagés à respecter la règle sur 5 ans, et du Parlement européen – commencent à mettre en œuvre la règle de réduction des effectifs de 5 % de 2013 à 2017, qui devrait s'appliquer à l'ensemble des institutions européennes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES INSTITUTIONS ENTRE 2013 ET 2014

Institution	Budget 2013[(1)]	Objectif – 1 % pour 2014		Projet de budget 2014	Évolution 2014/2013		Écart par rapport à l'objectif de 1 %
Commission européenne [(*)]	24 942	– 255	24 687	24 686	– 256	– 1,0 %	– 1
Parlement européen	6 743	– 67	6 676	6 773	+ 30	+ 0,4 %	+ 97
Conseil européen et Conseil	3 153	– 32	3 121	3 111	– 42	– 1,3 %	–
Cour de justice	2 002	– 20	1 982	1 991	– 11	– 0,5 %	–
Cour des comptes	891	– 9	882	882	– 9	– 1,0 %	–
Comité économique et social européen	727	– 7	720	720	– 7	– 1,0 %	–
Comité des régions	537	– 5	532	532	– 5	– 0,9 %	–
Médiateur européen	67	– 1	66	67	–	–	+ 1
Contrôleur européen de la protection des données	45	–	45	45	–	–	–
Service européen pour l'action extérieure	1 670	– 17	1 653	1 661	– 9	– 0,4 %	–
Total	**40 777**	**– 413**	**40 364**	**40 468**	**– 309**	**– 0,8 %**	**+ 97**

(1) Tient compte des projets de budgets rectificatifs n° 1 à 5.

Source : Commission européenne.

La Commission européenne respecte l'objectif de réduction d'1 % des effectifs, hors prise en compte des emplois rendus nécessaires par l'adhésion de la Croatie.

Cette règle trouve également à s'appliquer aux trente-deux agences décentralisées, dont les dotations sont ventilées entre les différentes rubriques en fonction de leur champ de compétences. La Commission européenne a toutefois souhaité moduler son application en fonction du niveau de développement de ces agences. Ainsi, les vingt agences qui ont atteint leur « vitesse de croisière » se sont vu appliquer une réduction supplémentaire d'1 %, afin de constituer une réserve d'emplois, qui a pu être redistribuée aux six agences qui sont en phase de démarrage, comme la nouvelle agence eu.LISA chargée de la gestion des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui n'est devenue opérationnelle qu'à la fin de l'année 2012.

Les trente-deux agences concernées devraient bénéficier de **805 millions d'euros** en provenance de l'Union, ce qui représente une progression de **3,8 %** par rapport à 2013. Si la contribution du budget de l'Union aux agences en vitesse de croisière a été gelée au niveau de 2013, les autres agences, c'est-à-dire les six en phase de démarrage et les six exerçant de nouvelles missions, devraient recevoir des dotations accrues en fonction de leurs besoins.

Votre rapporteur estime que, s'il convient de tenir compte des effets de l'adhésion de la Croatie, **la progression des crédits proposée, en particulier celle de la masse salariale, n'apparaît pas opportune,** compte tenu des contraintes de **maîtrise des finances publiques** auxquelles s'astreignent la plupart des **États membres.** Il conviendrait plutôt de **consolider les dépenses opérationnelles**.

L'objectif affiché de réduction des effectifs de l'administration européenne de 5 % en 5 ans d'ici à 2017 ne lui paraît en outre pas devoir être atteint. La Commission européenne semble en effet afficher chaque année une réduction de 1 % des effectifs en reprenant la base de l'année précédente, et non la référence de la première année, ce qui, si cela était avéré, réduirait mécaniquement l'effort. Par ailleurs, faisant cavalier seul, le Parlement européen ne se soumet pas à cette norme, puisqu'il prévoit au contraire une hausse de 0,4 % de ses effectifs. Ainsi, au total, hors prise en compte des emplois supplémentaires nécessités par l'adhésion de la Croatie, la réduction des effectifs entre 2013 et 2014 s'établit à 309, soit – 0,8 %, alors qu'une baisse de 1 % appliquée à toutes les institutions européennes entre 2013 et 2014 devrait se traduire par une réduction de 408 emplois. Si l'on tient compte des 215 emplois demandés par la Commission européenne au titre de l'adhésion de la Croatie, l'effort global de réduction des effectifs tombe à – 0,2 % (– 94 emplois), celui de la Commission européenne à – 0,1 % (soit – 41 emplois, loin des – 255 résultant d'une baisse d'1 %).

Votre rapporteure juge, au contraire, que les évolutions proposées sont justifiées, en particulier s'agissant du Parlement européen, dont le renforcement des moyens est nécessaire au regard du mode de fonctionnement actuel du triangle institutionnel.

B. L'état d'avancement des négociations

Bien que la Commission européenne ait annoncé, lors de la présentation du projet de budget pour 2014, que les coupes que le Conseil pratique de manière traditionnelle sur sa proposition budgétaire, avaient déjà été réalisées et qu'il convenait, au contraire, de rajouter des crédits, le Conseil, souhaitant à tout prix assurer des marges suffisantes sous les plafonds fixés par le cadre financier pluriannuel, n'en a pas tenu compte. Cet exercice semble toutefois atteindre ses limites.

Compte tenu du caractère tardif de la présentation du projet de budget pour 2014, le Parlement européen ne s'est pas encore prononcé.

Le tableau récapitulant l'état d'avancement des négociations sur le projet de budget pour 2014 figure en annexe 4.

1. Le Conseil souhaite procéder à des coupes pour assurer des marges suffisantes

a) La position de départ des États membres

De manière désormais traditionnelle, une ligne de fracture est apparue au Conseil entre les États contributeurs nets et ceux bénéficiant de la politique de cohésion.

L'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, le Royaume-Uni et l'Autriche, inquiets de la quasi-absence de marge sous plafond (200 000 euros) s'agissant des crédits de paiement et de la faiblesse de la marge sous plafond en engagements (528,6 millions d'euros), ont fait de la constitution d'une marge sous le plafond des paiements un impératif. Ils ont ainsi exigé que des coupes soient opérées, afin de constituer une marge suffisante en paiements et d'accroître celle en engagements pour faire face aux imprévus et réintégrer sous plafond les instruments de flexibilité.

Au contraire, les États dits de la cohésion, au premier rang desquels la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Hongrie, mais aussi la Grèce, ont soutenu la proposition de la Commission européenne.

Pour sa part, la France a défendu un budget à même de financer les grandes initiatives européennes récentes en faveur de la croissance, de l'emploi, de l'investissement et de la solidarité, dans la continuité du pacte pour la croissance et l'emploi de juin 2012 et des décisions en matière de croissance et d'emploi prises par le Conseil européen les 27 et 28 juin 2013.

Elle a également soutenu les montants de crédits en engagements et en paiements retenus par la Commission européenne pour la politique agricole commune, en particulier le FEAGA et le FEADER. Elle s'est en revanche opposée à la réduction importante des moyens en faveur du programme de sécurité sanitaire. Relevant que la rubrique 5, qui recouvre les dépenses administratives, était la seule à progresser par rapport à 2013, la France s'est prononcée en faveur d'une meilleure maîtrise de ces dépenses et a rappelé que les institutions devaient participer à l'effort global de maîtrise des dépenses publiques, notamment en respectant l'objectif de réduction de 1 % des effectifs.

Plusieurs États membres, dont la France, ont par ailleurs fait part de leur volonté de modifier la nomenclature budgétaire, afin de créer une ligne budgétaire propre à la garantie de prêt aux étudiants. Il s'agirait ainsi de mieux suivre

l'exécution des crédits qui y sont consacrés au sein du programme ERASMUS. De même, plusieurs États ont souhaité la création d'une ligne budgétaire pour le suivi des dotations des agences nationales. La question de ces changements de nomenclature a toutefois été renvoyée à la conciliation avec le Parlement européen, qui a fait part de souhaits identiques.

b) Le compromis trouvé

C'est à la troisième proposition de compromis, soit plus rapidement que l'an dernier – où six propositions avaient dû être présentées par la présidence du Conseil –, que le comité budgétaire est parvenu à un accord.

La position ainsi définie a été confirmée par le COREPER le 18 juillet 2013 et devrait être définitivement adoptée par le Conseil, à l'issue du délai d'examen par les parlements nationaux de huit semaines, qui s'achève le 2 septembre prochain.

Ce compromis a été adopté à la **quasi-unanimité**, les États de la cohésion se ralliant aux coupes voulues par la majorité des contributeurs nets, à condition que les aides en faveur des régions les plus défavorisées soient préservées. Seule la Belgique a voté contre, estimant que le niveau des paiements par rapport aux engagements était trop faible, qu'il conduisait à mettre en place un budget « intenable » et qu'il convenait, en conséquence, soit de diminuer les engagements, soit d'augmenter les paiements. Cette quasi-unanimité, qui affermit la présidence du Conseil en vue de la procédure de conciliation, est toutefois fragile. Elle pourrait ainsi être mise à mal lors des négociations avec le Parlement européen.

Le Conseil s'est mis d'accord sur des coupes à hauteur de 241 millions d'euros en engagements, ce qui porte la marge sous plafond à 769 millions d'euros, et à hauteur de 1 061 millions d'euros en paiements, constituant ainsi une marge du même montant.

Au total, le budget proposé par le Conseil s'élève à **141,8 milliards d'euros en engagements** et **134,8 milliards d'euros en paiements**, ce qui représente respectivement **1,05** et **1 % du RNB**. La baisse des crédits par rapport à 2013 s'établit ainsi à **6 % en engagements** et **7 % en paiements**, contre – 5,8 % dans la proposition de la Commission européenne.

Le tableau suivant présente le projet de budget pour 2014 revu par le Conseil ainsi que son évolution par rapport à 2013.

POSITION DU CONSEIL SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2013

Rubrique	2013 Budget initial + budgets rectificatifs[(1)] *(en millions d'euros)*		Projet de budget pour 2014 Position du Conseil *(en millions d'euros)*		Évolution 2014/2013 *(en %)*	
	Crédits d'engagement (CE)	**Crédits de paiement (CP)**	**CE**	**CP**	**CE**	**CP**
1 – Croissance intelligente et inclusive	**70 708**	**69 247**	**63 761**	**62 160**	**– 9,8**	**– 13,2**
Marge			*212*			
1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 750	12 897	16 204	11 268	2,9	– 14,5
Marge[(2)]			*189*			
1b – Cohésion économique, sociale et territoriale	54 958	56 350	47 557	50 891	– 13,5	– 10,7
Marge			*26*			
2 – Croissance durable : ressources naturelles	**59 885**	**57 849**	**59 246**	**56 420**	**– 1,1**	**– 2,5**
Marge			*57*			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 655	43 660	43 778	**43 777**	**0,3**	**0,3**
Marge			*–*			
3 – Sécurité et citoyenneté	**2 362**	**1 894**	**2 134**	**1 658**	**– 9,7**	**– 14,2**
Marge			*48*			
4 – L'Europe dans le monde	**9 341**	**6 811**	**8 159**	**6 095**	**– 12,7**	**– 11,7**
Marge			*176*			
5 – Administration	**8 418**	**8 418**	**8 442**	**8 443**	**0,3**	**0,3**
Marge			*279*			
dont dépenses administratives des institutions	6 850	6 850	6 835	6 837	– 0,2	– 0,2
Marge			*221*			
6 – Compensations	**75**	**75**	**29**	**29**	**– 61,9**	**– 61,9**
Marge						
TOTAL	**150 790**	**144 293**	**141 771**	**134 805**	**– 6,0**	**– 7,0**
Marge			*769*	*1 061*		
Part des crédits dans le RNB	**1,15 %**	**1,10 %**	**1,05 %**	**1,00 %**		

(1) Il s'agit des projets de budgets rectificatifs n° 1 à 5.

Source : Conseil de l'Union.

Les coupes portent principalement sur les grands projets, les dépenses de soutien du programme Horizon 2020, les projets de transport, la politique de cohésion en faveur des régions les plus développées et des régions en transition, la politique de la pêche et les dépenses de l'administration. D'une manière générale, le Conseil cherche à cibler les dépenses administratives plutôt que les dépenses opérationnelles.

Alors que le Conseil européen multiplie, depuis plusieurs mois, les annonces en faveur de la croissance et de la compétitivité, l'essentiel des efforts proposés par le Conseil porte sur la rubrique « Croissance intelligente et inclusive ». Ainsi, avec des coupes de près de 629 millions d'euros en paiements et de 63 millions en engagements, les crédits en faveur de la croissance,

de la compétitivité et de la solidarité supportent plus de **59 % de l'effort en paiements et 26 % en engagements.**

Les seules dotations en faveur de la croissance et de la compétitivité, inscrites sur la sous-rubrique 1A, sont ainsi réduites de 426 millions d'euros en paiements et de 60 millions d'euros en engagements, pour s'établir à 11 268 millions d'euros en paiements et 16 204 millions d'euros en engagements. Les coupes portent principalement sur les grands projets (102 millions sur Galileo, 34 millions sur ITER, 18 millions sur Copernicus en paiements), le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (87 millions d'euros en paiements), le programme Horizon 2020 (62 millions en paiements d'une part et 44 millions en engagements et paiements correspondant à des dépenses de soutien d'autre part), le projet de recherche Euratom (15 millions d'euros en paiements et 11 millions en engagement) et le programme de relance économique qui est chroniquement sous-consommé (20 millions d'euros en paiements).

La politique de cohésion est mise à contribution à hauteur de 202 millions d'euros en paiements et d'un peu plus de 3 millions d'euros en engagements. Ses dotations sont ainsi réduites à un peu plus de 47 millions d'euros en engagements et près de 51 millions d'euros en paiements. Épargnant les régions les plus pauvres, l'effort se concentre sur la coopération territoriale (– 85 millions d'euros) où le Conseil prévoit un démarrage plus lent des projets, les régions les plus développées (– 54 millions) et les régions en transition (– 16 millions), dont la création, fortement soutenue par la France, constituait pourtant une avancée importante du nouveau cadre financier pluriannuel.

La rubrique 2, qui recouvre les crédits en faveur de la politique agricole commune, de la pêche et du développement durable, voit ses paiements réduits de 113 millions d'euros, pour atteindre 56 millions d'euros. En revanche, ses engagements sont préservés, puisqu'ils diminuent de 1,6 million d'euros, pour s'établir à 59 millions d'euros. De fait, l'essentiel de l'effort porte sur le développement rural (– 54 millions), la politique de la pêche (– 47 millions) et l'action en faveur de l'environnement et du climat Life+ (– 11 millions).

Les dotations de la rubrique « Citoyenneté et sécurité » diminuent de 10 millions en paiements et de 5 millions en engagements, pour s'établir à, respectivement, 1 658 et 2 134 millions d'euros. Les coupes concernent à titre principal les dépenses administratives et les dépenses de communication de la Commission européenne.

Après des réductions de 157 millions en paiements et 17 millions en engagements, les moyens en faveur de la rubrique « L'Europe dans le monde » s'élèvent à 6 095 millions d'euros en paiements et 8 159 millions d'euros en engagements. Sont principalement visés l'instrument de financement de la coopération au développement (– 32 millions en paiements et – 1 million en engagements), l'instrument d'aide à la pré-adhésion (– 29 millions en paiements et

– 3 millions en engagements) et la politique de voisinage (– 18 millions en paiements et – 5 millions en engagements).

Viennent enfin les coupes sur les dépenses administratives regroupées dans la rubrique 5. D'un montant de **153 millions d'euros** en CP=CE, elles réduisent ces moyens à **8 443 millions d'euros en paiements et 8 442 millions d'euros en engagements**. Cette baisse résulte principalement du refus de prendre en compte l'ajustement salarial de 2011 et 2012, compte tenu du caractère pendant de cette affaire devant la Cour de justice.

S'il désapprouve la majorité des coupes réalisées par le Conseil, votre rapporteur estime que la proposition de la Commission européenne se caractérise par un déséquilibre manifeste entre, d'une part, des postes de dépenses qui s'inscrivent pratiquement tous en baisse et, d'autre part, les dépenses administratives qui progressent de 2 % et où des économies peuvent être réalisées.

Votre rapporteure condamne les coupes pratiquées par le Conseil dont certaines, comme celles portant sur les dépenses de soutien du programme Horizon 2020, n'apparaissent pas soutenables.

Votre rapporteure estime que le jeu de rôles – ou peut-être convient-il davantage de le qualifier de jeu de dupes –, dans lequel semblent s'engager les institutions européennes à l'occasion de l'examen du projet de budget pour 2014 augure mal des négociations budgétaires annuelles des six prochaines années. Ce n'est pas en pratiquant la politique du pire que le projet européen va progresser.

Ce projet de budget est la parfaite illustration de la situation de l'Union européenne aujourd'hui. Congestionnée, elle est réduite à partager parcimonieusement les crédits entre ses différents programmes plutôt qu'à envisager de nouveaux modèles de développement ou à répondre aux urgences des situations vécues par ses habitants.

Le budget est l'instrument du projet : son faible niveau reflète à l'appauvrissement même du projet européen.

2. Le Parlement européen n'a défini que des orientations générales

Compte tenu du retard pris dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, la Commission européenne n'a pu présenter son projet de budget pour 2014 que le 26 juin 2013, alors qu'elle le fait traditionnellement au mois de mai.

En conséquence, le Parlement européen n'a pas été en mesure, à ce stade, de se prononcer sur ce projet de budget.

Il a toutefois donné, dans sa résolution du 13 mars 2013, adoptée sur le fondement du rapport de la députée européenne Mme Jensen (ADLE, Danemark), **ses orientations générales pour la préparation du budget pour 2014**.

Pour les députés européens, il convient ainsi avant tout de déterminer **un niveau de paiements suffisant et réaliste** et **d'avoir comme priorités le soutien à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi, en particulier des jeunes, ainsi que la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020**.

Ils invitent notamment la Commission européenne à accorder la priorité à tous les investissements connexes à la stratégie Europe 2020 et à les faire apparaître clairement dans le budget pour 2014, « *en mettant l'accent sur les investissements dans les domaines du triangle de la connaissance (éducation, recherche, innovation), des infrastructures, des PME, des énergies renouvelables, du développement durable, de l'entreprenariat, de l'emploi – et en particulier l'emploi des jeunes –, des qualifications, ainsi que du renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale* ».

Ils ont enfin **mis en garde le Conseil devant la tentation de recourir aux coupes budgétaires.**

Le Parlement a eu l'occasion de rappeler, dans sa résolution du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel, les grandes lignes de sa position sur les perspectives financières et, par conséquent, sur le premier exercice de cette programmation. Il a ainsi rappelé qu'il estime que « ***le volume total du prochain CFP, tel qu'il a été décidé par le Conseil européen, reste en deçà des objectifs politiques de l'Union européenne et de la nécessité d'assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020*** » ; [il] *s'inquiète de ce que ce niveau de ressources ne soit pas suffisant pour doter l'Union européenne des moyens nécessaires pour se rétablir de la crise actuelle d'une manière coordonnée et en ressortir renforcée ;* [il] *regrette que les États membres continuent de sous-évaluer le rôle et la contribution du budget de l'Union européenne au renforcement de la gouvernance économique et de la coordination budgétaire dans l'ensemble de l'Union européenne ;* [il] *craint, en outre, que le niveau si peu élevé des plafonds du CFP ne réduise considérablement la marge de manœuvre du Parlement dans les procédures budgétaires annuelles* ».

Le projet de budget pour 2014 devra en outre, conformément à l'accord politique du 27 juin 2013 sur le cadre financier pluriannuel, traduire le souhait du Parlement européen d'anticiper, à hauteur de 400 millions d'euros, sur 2014 et 2015, les financements en faveur de la recherche (200 millions d'euros pour Horizon 2020), des jeunes (150 millions d'euros pour ERASMUS) et des PME (50 millions d'euros pour le programme « COSME »).

La Commission européenne devrait y procéder par une lettre rectificative au projet de budget qu'elle présentera à l'automne. À cet égard, **vos rapporteurs appellent la Commission européenne à veiller à ce que les modalités de cette « concentration des financements » ne portent pas préjudice à la mise en œuvre des autres projets de l'Union.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 23 juillet 2013, sous la présidence de Mme Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

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

« **M. Jean-Louis Roumegas.** Nous partageons le point de vue exprimé par les rapporteurs sur une partie de ce rapport. Nous sommes d'accord à propos de l'insuffisance du budget européen ; c'est une erreur de penser qu' il faut faire des économies en temps de crise. A cet étiage, nous ne pouvons pas mener de politique de relance et il aurait fallu être plus précis sur les orientations souhaitables. Nous aurions préféré que l'accent fût mis sur la transition écologique et que nous n'insistions pas sur des gouffres financiers comme ITER. Nous nous rendons bien compte que l'énergie nucléaire coûte de plus en plus cher, y compris en termes de coût pour les usagers, et nous n'en sommes qu'au début car la mise aux normes des centrales va coûter très cher. Aussi, nous nous abstiendrons sur un projet de budget que nous aurions souhaité plus sélectif.

M. Bernard Deflesselles. Je subodore que nous allons avoir des divergences sur ce budget… Je remercie les rapporteurs pour leurs interventions très claires sur un budget qui atterrit à 960 milliards d'euros, contre une proposition initiale s'élevant à 1 060 milliards d'euros : il y a donc un *gap* de 100 milliards d'euros, ce qui n'est pas neutre.

Il s'agit d'un bon budget pour Marc Laffineur car il contraint les dépenses mais d'un mauvais pour Estelle Grelier car les vrais enjeux ne sont pas réglés. J'incite mes collègues à regarder, dans les documents qui nous ont été distribués, le tableau de réalisations. La colonne relative aux crédits de paiement – les seuls qui comptent réellement – me sidère. Ils sont tous en négatif, en baisse très forte, que ce soit sur la croissance intelligente, la compétitivité ou la cohésion territoriale. Le seul budget qui augmente est celui de l'administration. Il me semble que la vraie problématique est que nous contraignons les dépenses là où ne devrions pas, et nous les augmentons là où il ne le faudrait pas. Je pense en particulier aux grands projets majeurs pour lesquels nous nous sommes battus durant des années. Galileo a pris du retard et, aujourd'hui, les Américains, les Russes, les Chinois et les Indiens nous rattrapent. C'est un vrai enjeu pour l'Europe de demain et il faut mettre le paquet. Il en est de même pour ITER, projet de niveau mondial pour lequel nous nous sommes battus avec acharnement et que nous ne saurions passer par pertes et profit.

Je suis également dubitatif à propos du point 14 des conclusions. La nécessité de doter l'Union européenne de ressources propres relève d'un autre

débat car elle soulève la question d'un impôt européen. Je suis donc en difficulté pour voter un texte comportant ce considérant.

M. Joaquim Pueyo. Le point 14 me paraît en effet intéressant. Je ferai une comparaison avec les intercommunalités : Si ces dernières ne s'étaient pas dotées de ressources fiscales propres et dépendaient d'enveloppes votées par les communes, elles n'auraient pas pu conduire toutes les actions qu'elles ont engagées. Mais cela implique sans doute de déléguer certaines compétences des États vers l'Union européenne.

Nous savons comment a été construit le budget, avec des pays qui ne veulent pas mettre un centime de plus, et nous mesurons le fait qu'il est très contraint. Ce budget me semble équilibré au regard des contraintes qui ont présidé à son élaboration. Il comporte des mesures qui vont dans le bon sens – concernant par exemple ERASMUS ou le FEAD, qui aurait pu être supprimé – mais nous en voyons les insuffisances ; en particulier s'agissant des infrastructures, si nous voulons donner une autre dimension à l'économie européenne. Nous sommes déçus également en ce qui concerne l'Europe de la défense, pour laquelle rien n'est prévu, ou très peu, en vue de mettre en œuvres les orientations souhaitables.

La Présidente Danielle Auroi. Je viens de rédiger un rapport intitulé « L'avenir de l'Europe : l'audace de la démocratie », qui traite notamment de la nécessité pour l'Union de disposer d'un budget suffisant, ce qui suppose la création de ressources propres.

M. Gilles Savary. Je partage l'avis de Bernard Deflesselles : ce sujet mériterait des développements.

Nous sommes en présence d'un budget de crise historique, comme tous les budgets publics actuellement. J'aurais espéré mieux mais nous ne nous en tirons pas si mal avec, en outre, les équivoques liées à la crise. Au moment où les États réfléchissent à l'établissement d'un budget de la zone euro, ils ne sont pas incités à accroître le budget communautaire. Il faudrait clarifier cette question : veut-on un budget de la zone euro pour faire du keynésianisme ? En outre, la quantité ne fait pas la qualité et de nombreux pays connaissent une insuffisante consommation des crédits européens, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens de financer leur part nationale car ils sont en difficulté, soit, comme la France, parce qu'ils n'ont pas les mêmes priorités que l'Union européenne. Notre pays, par exemple, a choisi de réaliser la voie ferrée Tours-Bordeaux alors que les crédits européens sont disponibles pour le segment transfrontalier entre Bordeaux et l'Espagne, que nous ne construirons pas. Nous devons nous mettre à la place de la Commission européenne, qui constate que les États demandent des crédits mais ne les consomment pas. Néanmoins, l'outil intéressant que constitue le mécanisme d'interconnexion a été sauvé.

J'aurais aimé également que nos rapporteurs développent davantage la question de la PAC et des fonds structurels. Ces politiques n'ont pas été beaucoup

modifiées et une partie de ces financements correspond à des politiques anciennes fossilisées. Nous y injectons beaucoup d'argent inutile. Par exemple, une partie des financements de la PAC présente un caractère automatique, quelle que soit la situation des secteurs concernés, par exemple les céréales. J'aurais préféré voir mettre en place un mécanisme de type « serpent », c'est-à-dire variant en fonction de la situation des activités concernées, qui seraient financées uniquement quand elles en ont besoin.

À mes yeux il ne faut pas non plus s'engager sur la pente d'une différence trop grande entre engagements et crédits de paiement, c'est un problème essentiel. Il faut également développer, surtout en période de vaches maigres, la flexibilité afin de pouvoir mieux orienter les crédits.

Pour Galileo, la situation est liée à l'erreur initiale de la Commission européenne qui, au départ, ne voulait pas mettre un centime dans ce projet alors que le GPS est entièrement financé par l'armée américaine.

La Présidente Danielle Auroi. Les conclusions d'Estelle Grelier me conviennent bien. Notre Commission a voté, il y a quelques mois, pour un bon budget : celui élaboré par la Commission européenne, celui proposé par le Conseil ne convenant pas. Les aspects positifs, aujourd'hui, portent sur des petits budgets, comme l'aide à l'emploi des jeunes. Le FEAD est conforté de façon fragile. Je regrette que les fonds alloués au développement rural aient été sacrifiés. La logique globale du budget proposé ne me paraît pas cohérente et convaincante.

Lorsque nous avons rencontré à l'Assemblée nationale M. Ban Ki-moon, secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, il nous a expliqué que sa priorité était le développement durable et la lutte contre le changement climatique, car les réfugiés climatiques existent déjà et la pauvreté se développera. J'aimerais que cela se traduise dans nos réflexions, en intégrant l'adaptation énergétique et le changement climatique, qui impliquent que l'accent soit mis en premier sur l'efficacité énergétique.

Galileo me va très bien mais. En revanche, au vu notamment de ce qui s'est produit à Fukushima, je suis en désaccord avec ITER.

Je demande en outre que nous ajoutions, dans les conclusions, une mention relative à l'aide au développement.

Je souligne enfin que le point 14 est essentiel car, sans budget propre, il n'y aura pas de construction européenne possible.

Mon groupe s'abstiendra en raison de notre désaccord concernant ITER.

M. Marc Laffineur. Je ne suis pas contrarié par le point 14, car je suis favorable à l'instauration, à terme, d'un impôt européen, mais le point 2 ne me convient pas, d'où mon abstention.

Mme Estelle Grelier. Je note que, à l'Assemblée nationale, nous ne discutons plus réellement du prélèvement sur recettes de 22 milliards d'euros lors du projet de loi de finances. Le seul point positif, pour moi, est la concentration thématique vers les objectifs de la stratégie Europe 2020 et les fonds structurels.

Sur ITER, l'Union européenne doit respecter les engagements internationaux déjà souscrits.

À mes yeux, il s'agit d'un mauvais budget, conforme à un cadre pluriannuel qui n'est pas bon, à cause de la crise. Il faudrait utiliser le budget européen pour développer un effet de levier favorable à la croissance économique, ce qu'il ne permettra pas. Où est la relance par l'investissement public ? On nous explique, dans les exercices du semestre européen, qu'il faut opter pour la rigueur pour les budgets nationaux et que l'effet de levier doit venir des crédits européens.

Le point 14 est fondamental puisqu'il n'est pas possible d'augmenter la contribution des États dans une situation de crise et d'alimenter ainsi une confrontation entre ceux qui en bénéficie et ceux qui y contribuent.

Nous ne pouvons que prendre acte de la proposition de budget car nous ne pouvons pas admettre que 8 % seulement des crédits de paiement soient consacrés à la prochaine programmation.

À propos de l'interconnexion, j'entends les difficultés à consommer les fonds. Aussi, je ne vois pas ce que l'on peut faire d'autre que prendre acte, d'autant que le commissaire Lewandowski ne croit pas, me semble-t-il, à son propre budget, conforme à un cadre pluriannuel atrophié. Il est piloté par des ultralibéraux, qui pensent que l'Union européenne n'a vocation qu'à libéraliser et non à soutenir, par des fonds publics, des politiques d'investissement ; c'est un problème d'orientation politique compliquée car une forte majorité des institutions se situe à droite. Nous voyons bien que la méthode intergouvernementale appliquée au secteur budgétaire fait des ravages.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous propose d'adopter la proposition de conclusions, modifiée par les amendements que je vous ai proposés. »

La Commission a donc *adopté* la proposition de conclusions dont le texte figure ci-après et, sous réserve des observations qui y sont formulées, elle a également *approuvé* le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014 (COM (2013)370).

CONCLUSIONS

La Commission,

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 la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 présentée par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 398), sa modification en date du 6 juillet 2012 (COM (2012) 388) ainsi que sa rédaction issue de l'accord politique conclu le 27 juin 2013 le Parlement européen et le Conseil et les projets de déclarations annexées ;

Vu le projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière présenté par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 403) et sa rédaction issue de l'accord politique conclu le 27 juin 2013 entre le Parlement européen et le Conseil ainsi que les projets de déclarations annexées,

Vu la résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur l'accord politique concernant le cadre financier pluriannuel 2014-2020,

Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2014 (COM (2013) 370) présenté par la Commission européenne le 26 juin 2013,

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 devront permettre une mobilisation effective plus importante des crédits,

Considérant que le budget pour 2014, premier exercice du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, préfigure l'avenir des relations entre les branches de l'autorité budgétaire de l'Union européenne ainsi que la capacité de cette dernière à exercer pleinement ses compétences,

1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget de l'Union européenne pour 2014 élaboré par la Commission européenne ;

2. Note que la Commission européenne doit présenter un budget sincère, réaliste et conforme au cadre financier pluriannuel, mais juge ce projet de budget trop restreint ; s'inquiète en particulier de la capacité de l'Union à relever les défis auxquelles elle est confrontée en matière de croissance économique, de compétitivité, de solidarité, d'adaptation au changement climatique et de transition écologique de l'économie, et à assumer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; estime dès lors que le Conseil doit s'abstenir de demander des coupes sur ce projet de budget ;

3. Rappelle que le budget européen est un budget d'investissement, qu'il constitue à ce titre un outil pertinent de soutien à la croissance et à l'emploi, en particulier dans un contexte économique difficile ; souligne, en conséquence, la nécessité d'accorder la priorité aux rubriques « Croissance intelligente et inclusive » et « Croissance durable » du budget de l'Union européenne ; appelle en particulier à un financement suffisant pour les grandes initiatives européennes en faveur de la croissance, de l'investissement, de l'emploi et de la solidarité ;

4. Insiste plus particulièrement sur la nécessité d'octroyer des moyens accrus au programme cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 », au programme pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises « COSME », au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et aux programmes en faveur de la transition énergétique, qui constituent des vecteurs importants de croissance et de compétitivité ;

5. Rappelle en outre que l'Union européenne doit assurer le financement adéquat des grands projets d'infrastructures dans lesquels elle est engagée, en particulier le programme de radionavigation par satellite « Galileo » et le programme d'observation de la Terre « Copernicus », ainsi que le réacteur thermonucléaire expérimental international « ITER », pour lequel elle a pris des engagements internationaux ;

6. Se félicite de la concentration des financements de l'Initiative pour l'emploi des jeunes en 2014 et 2015, qui doit permettre d'apporter une réponse rapide au chômage qui touche massivement les jeunes ;

7. Demande à la Commission européenne de présenter au plus vite sa proposition de concentration des financements en début de cadre financier pluriannuel, à hauteur de 400 millions d'euros, en faveur de la recherche, du programme « ERASMUS » et du programme « COSME » ;

8. Souhaite que la Commission européenne veille à ce que les modalités de la méthode de « concentration des financements », qui constitue une nouvelle forme de flexibilité, ne portent pas préjudice à la mise en œuvre des autres projets de l'Union ;

9. Estime que, si elle est conforme au projet de cadre financier pluriannuel, la dotation proposée par la Commission européenne au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis est insuffisante ; prend acte de la déclaration du Conseil du 27 juin 2013 relative au Fonds européen d'aide aux plus démunis qui prévoit que, en complément des 2,5 milliards d'euros prévus dans le cadre financier pluriannuel, les États membres peuvent décider d'augmenter leur contribution d'un montant pouvant aller jusqu'à 1 milliard d'euros, afin de maintenir le financement du programme à son niveau actuel ; regrette le recours à cette procédure qui ne répond pas aux objectifs européens et repose sur le volontariat ; demande en conséquence aux États membres de faire rapidement part de leurs intentions ; se félicite en revanche que la Commission européenne ait retenu un taux élevé de préfinancement en le fixant à 11 % ;

10. Demande que soient préservés les budgets en faveur de la pêche, de la justice, de la politique étrangère et de l'aide au développement ;

11. Souligne la nécessité de prévoir une évolution ordonnée entre les engagements et les paiements ; à cet égard, met en garde devant le risque d'insuffisance de crédits de paiement dans le projet de budget pour 2014 et appelle, en tout état de cause, à ce qu'il soit pleinement fait usage, chaque année, de l'ensemble des instruments de flexibilité, en particulier des nouvelles possibilités de reports de crédits ; déplore les limites temporelles et quantitatives imposées par le Conseil qui sont susceptibles de restreindre le recours à ces instruments ;

12. S'inquiète que les crédits de paiement relatifs aux programmes 2014-2020 ne représentent que 7,9 % du total des crédits de paiements prévus dans le projet de budget pour 2014, ce qui constitue un niveau particulièrement bas pour la première année d'un cadre financier pluriannuel ;

13. Appelle à nouveau l'attention des institutions européennes sur la nécessité d'étudier toutes les pistes afin de mieux appréhender l'évolution des paiements et de résoudre la question du reste à liquider ; invite les autorités budgétaires à adopter les budgets rectificatifs nécessaires afin d'éviter toute insuffisance de crédits de paiement en 2013 et s'inquiète de l'impact de reports potentiels sur 2014 ;

14. Réaffirme son souhait de voir le budget de l'Union européenne doté de véritables ressources propres ; se félicite à cet égard de la constitution d'un groupe de haut niveau sur ce sujet ainsi que de la tenue d'une conférence interinstitutionnelle associant les parlements nationaux en 2016 ; entend pleinement participer à ce débat.

ANNEXES

ANNEXE 1 : FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCES ET PAR ÉTAT MEMBRE EN 2014

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	1 764,7	502,7	2 912,8	263,8	3,16	5 444,0
Bulgarie	55,5	61,8	302,3	27,3	0,34	447,0
Rép. Tchèque	208,8	193,7	1 041,1	94 ,3	1,14	1 537,9
Danemark	352,2	306,0	1 926,0	174,4	2,07	2 758,7
Allemagne	3 707,5	3 715,2	20 735,0	326,4	21,30	28 483,6
Estonie	25,6	26,2	134,3	12,2	0,15	198,3
Irlande	218,0	196,2	1 009,6	91,5	1,12	1 515,2
Grèce	114,7	195,0	1 322,4	119,8	1,41	1 752,0
Espagne	1 138,2	1 368,5	7 666,4	694,4	8,37	10 867,4
France	**2 037,8**	**2 904,3**	**15 750,0**	**1 426,6**	**17,27**	**22 118,3**
Croatie	59,7	65,8	319,9	30,0	0,36	474,3
Italie	1 560,5	1 970,4	11 679,6	1 057,9	12,65	16 268,4
Chypre	19,1	23,2	112,8	10,2	0,13	165,3
Lettonie	28,3	24,8	181,8	16,5	0,19	251,3
Lituanie	57,7	42,5	257,4	23,3	0,28	380,9
Luxembourg	12,6	51,1	248,6	22,5	0,28	334,8
Hongrie	101,5	123,1	712,3	64,5	0,77	1 001,4
Malte	10,9	10,2	49,7	4,5	0,06	75,3
Pays-Bas	2 118,6	798,4	4 574,4	72,0	4,68	7 563,4
Autriche	198,8	446,4	2 403,5	37,8	2,48	3 086,5
Pologne	461,4	577,3	2 871,7	260,1	3,19	4 170,6
Portugal	133,1	232,6	1 178,1	106,7	1,30	1 651,0
Roumanie	155,0	163,3	1 099,4	99,6	1,17	1 517,3
Slovénie	66,8	52,4	254,9	23,1	0,28	397,2
Slovaquie	114,8	77,9	553,9	50,2	0,59	796,8
Finlande	155,8	291,7	1 506,8	136,5	1,66	2 090,8
Suède	522,9	597,1	3 316,6	52,2	3,41	4 488,8
Royaume-Uni	2 811,0	2 864,1	14 298,2	**– 5 297,3**	10,20	14 676,0
Total	**18 211,5**	**17 882,2**	**98 418,7**	**0**	**100**	**134 512,4**

** 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 : FINANCEMENT DES INITIATIVES-PHARE DE LA STRATEGIE EUROPE 2020
(crédits d'engagement – en millions d'euros)

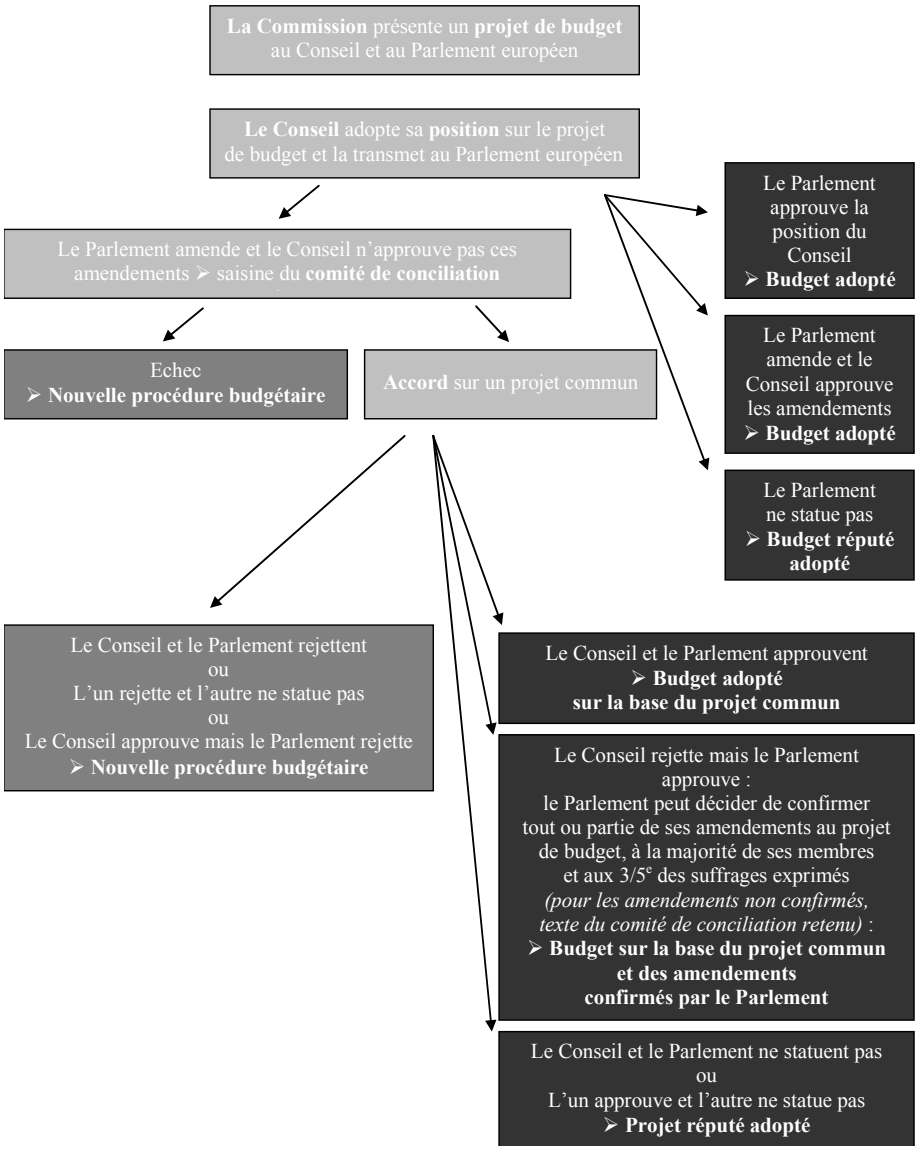
Initiative-phare	Action spécifique/Activité	Projet de budget 2014
N° 1 : « Une Union pour l'innovation »	Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)	933,2
	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	3 968,4
	Programme Euratom de recherche et de formation	151,0
	Programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (ERASMUS pour tous)	10,4
	Fonds européen de développement régional (FEDER)	6 531,7
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	214,0
	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	11,7
	Programme « Europe créative »	19,0
	TOTAL initiative-phare n° 1	11 839,3
N° 2 : « Jeunesse en mouvement »	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	170,0
	Programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (ERASMUS pour tous)	953,8
	Programme de l'UE pour le changement social et l'innovation sociale	18,5
	Fonds social européen (FSE)	2 888,5
	Instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque	3,0
	Instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers	8,2
	Corps volontaire européen d'aide humanitaire – Volontaires de l'aide de l'UE	2,2
	TOTAL initiative-phare n° 2	4 044,3

Nº 3 : « Une stratégie numérique pour l'Europe »	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	1 657,4
	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)	73,9
	Solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes (ISA)	17,4
	Fonds européen de développement régional (FEDER)	1 387,7
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	214,0
	Programme « Justice »	8,3
	Programme « Droits et citoyenneté »	0,2
	Programme « La santé en faveur de la croissance »	26,1
	Programme « Consommateurs »	0,6
	TOTAL initiative-phare nº 3	3 385,6
Nº 4 : « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	1 015,4
	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)	2 858,0
	Fonds européen de développement régional (FEDER)	10 500,2
	Fonds de cohésion	5 319,4
	Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	3 299,3
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	6 515,0
	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	99,3
	Organisations régionales de gestion des pêches (ORPG) et accords de pêche durable (APD)	6,0
	Programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE)	382,9
	Instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque	7,0
	TOTAL initiative-phare nº 4	30 002,5

Nº 5 : « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation »	Mise en place et exploitation des systèmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et Galileo)	1 322,8
	Programme européen d'observation de la Terre (Copernicus)	360,4
	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	997,3
	Programme pour la compétitivité des entreprises et les petites et moyennes entreprises (COSME)	232,9
	Fonds européen de développement régional (FEDER)	4 767,1
	Fonds de cohésion	2 620,0
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	4 490,0
	Programme « Consommateurs »	3,2
	Instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque	3,0
	Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)	159,2
	TOTAL initiative-phare nº 5	14 956,0
Nº 6 : « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois »	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	282,4
	Programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (ERASMUS pour tous)	372,3
	Programme de l'UE pour le changement social et l'innovation sociale	41,7
	Fonds social européen (FSE)	7 615,1
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	1 709,7
	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	31,5
	Fonds « Asile et immigration » (FAM)	22,1
	Programme « Droits et citoyenneté »	0,2
	Instrument d'aide de préadhésion (IAP II)	29,2
	Instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque	2,0
	Corps volontaire européen d'aide humanitaire – Volontaires de l'aide de l'UE	4,2
	TOTAL initiative-phare nº 6	10 110,3

N° 7 : « Une plateforme européenne contre la pauvreté »	Programme-cadre pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020)	89,8
	Programme de l'UE pour le changement social et l'innovation sociale	36,7
	Fonds social européen (FSE)	2 625,9
	Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)	365,1
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	2 537,0
	Fonds « Asile et immigration » (FAM)	22,1
	Programme « Droits et citoyenneté »	0,9
	Instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque	3,0
	TOTAL initiative-phare n° 7	5 680,5
TOTAL des sept initiatives-phare de la stratégie Europe 2020		**80 018,4**
Part de la stratégie Europe 2020 dans le projet de budget pour 2014		**57,6 %**

ANNEXE 3 : LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU BUDGET EUROPÉEN



ANNEXE 4 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'UNION POUR 2014

Rubrique	2013 (budget initial + budgets rectificatifs)[1] *(en millions d'euros)*		Projet de budget 2014 présenté par la Commission *(en millions d'euros)*		Évolution 2014/2013 *(en %)*		Coupes apportées par le Conseil - 2014 *(en millions d'euros)*		Position du Conseil *(en millions d'euros)*		Évolution 2014/2013 *(en %)*	
	CE - Crédits d'engagement	CP - Crédits de paiement	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
1 – Croissance intelligente et inclusive	**70 708**	**69 247**	**63 825**	**62 789**	**– 9,7**	**– 9,3**	**– 63**	**– 629**	**63 761**	**62 160**	**– 9,8**	**– 13,2**
Marge			*148*						*212*			
1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 750	12 897	16 264	11 695	3,3	– 9,3	– 60	– 426	16 204	11 268	2,9	– 14,5
Marge			*126*						*189*			
1b – Cohésion économique, sociale et territoriale	54 958	56 350	47 561	51 094	– 13,5	– 9,3	– 3	– 202	47 557	50 891	– 13,5	– 10,7
Marge			*22*						*26*			
2 – Croissance durable : ressources naturelles	**59 885**	**57 849**	**59 248**	**56 533**	**– 1,1**	**– 2,3**	**– 2**	**– 113**	**59 246**	**56 420**	**– 1,1**	**– 2,5**
Marge			*55*						*57*			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 655	43 660	43 778	43 777	0,3	0,3	–	–	43 778	43 777	0,3	0,3
Marge			–	–					–			
3 – Sécurité et citoyenneté	**2 362**	**1 894**	**2 140**	**1 668**	**– 9,4**	**– 11,9**	**– 5**	**– 10**	**2 134**	**1 658**	**– 9,7**	**– 14,2**
Marge			*40*						*48*			
4 – L'Europe dans le monde	**9 341**	**6 811**	**8 176**	**6 251**	**– 12,5**	**– 8,2**	**– 17**	**– 157**	**8 159**	**6 095**	**– 12,7**	**– 11,7**
Marge			*159*						*176*			
5 – Administration	**8 418**	**8 418**	**8 595**	**8 597**	**2,1**	**2,1**	**– 153**	**– 153**	**8 442**	**8 443**	**0,3**	**0,3**
Marge			*126*						*279*			
dont dépenses administratives des institutions	6 850	6 850	6 936	6 938	1 ,3	1,3	– 101	– 101	6 835	6 837	– 0,2	– 0,2
Marge			*120*						*221*			
6 – Compensations	**75**	**75**	**29**	**29**	**– 61,9**	**– 61,9**	**–**		**29**	**29**	**– 61,9**	**– 61,9**
Marge			–	**–**					**–**			
TOTAL	**150 790**	**144 293**	**142 011**	**135 866**	**– 5,8**	**– 5,8**	**– 241**	**– 1 061**	**141 771**	**134 805**	**– 6**	**– 7**
Marge			*529*	–					*769*	*1 061*		
Part des crédits dans le RNB	**1,15 %**	**1,10 %**	**1,05 %**	**1,01%**	**–**	**–**	**–**	**–**	**1,05 %**	**1,00 %**		

[1] *Il s'agit des projets de budgets rectificatifs n° 1 à 5.*