

N° 3974

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur le **projet de budget de l'Union européenne pour 2017**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. GILLES SAVARY et MARC LAFFINEUR
Députés

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

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN BUDGET QUI S'EFFORCE DE RÉPONDRE AUX ENJEUX TECHNIQUES ET POLITIQUES IDENTIFIÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	6
A. AU PLAN TECHNIQUE, LA PRIORITÉ DONNÉE À UNE CORRECTE GESTION BUDGÉTAIRE	6
1. Une normalisation confirmée dans la gestion des crédits de paiement	6
2. Une amélioration encore promue du cadre de l'exécution budgétaire	6
B. AU PLAN POLITIQUE, TROIS PRIORITÉS CLAIREMENT IDENTIFIÉES POUR L'ANNÉE 2017	7
1. Si l'emploi, la croissance et les investissements demeurent les principales priorités de l'Union européenne pour 2017... ..	7
2. ... la crise des réfugiés et l'importance renouvelée des menaces sécuritaires nécessitent un renforcement substantiel des moyens consacrés aux objectifs que l'Union européenne s'est fixés en la matière.	8
3. La conciliation de ces trois objectifs prioritaires ne saurait toutefois se faire au détriment des autres programmes et actions engagés	9
II. UN BUDGET GLOBALEMENT CONFORME AU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EN VIGUEUR	10
A. UN BUDGET AMBITIEUX MAIS RÉALISTE	10
1. Caractéristiques générales du projet de budget pour 2017	10
a. Un budget en légère expansion par rapport à 2016	10
b. Un budget utilisant à plein les possibilités de flexibilité offertes par le cadre financier pluriannuel	10
2. Une prévision de recettes légèrement inférieure à l'année 2016	11

B. DES DÉPENSES CIBLÉES : GRANDES TENDANCES PAR RUBRIQUE...	13
1. Une augmentation globale des crédits consacrés à une croissance intelligente et inclusive (rubrique 1) masquant une évolution contrastée de ses deux sous-rubriques.....	13
a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi (rubrique 1a) : un objectif au premier rang des priorités pour 2017	14
b. Cohésion économique, sociale et territoriale (rubrique 1b) : une mise en œuvre des programmes à accélérer	20
2. Une progression limitée des fonds consacrés à la croissance durable (rubrique 2)	23
3. Un renforcement très important des crédits alloués aux politiques de sécurité et de citoyenneté (rubrique 3)	29
4. Une hausse des moyens consacrés aux actions extérieures de l'Union européenne (rubrique 4) en grande partie imputable à la dimension externe de la gestion de la crise des réfugiés	33
5. Une progression contenue des dépenses administratives (rubrique 5)	38
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
PROPOSITION DE CONCLUSIONS	47
ANNEXE : RÉCAPITULATIF DU FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE PROPRE ET PAR ÉTAT MEMBRE	51

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte marqué par les résultats du référendum britannique, la Commission européenne a présenté, le 30 juin 2016, avec plus d'un mois de retard, son projet de budget pour l'année 2017. S'inscrivant dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le budget pour 2017 est le quatrième du cadre de programmation en vigueur, le troisième du mandat de l'actuelle Commission européenne et sera le dernier budget avant le début des négociations sur l'éventuelle révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel.

Le projet de budget pour 2017, dont les grandes orientations ont été discutées par les ministres des finances de l'Union européenne réunis en Conseil ECOFIN le 12 février dernier, avait donné lieu à l'adoption de conclusions qui s'y reflètent très largement.

Confrontée à des défis sans précédents, l'Union européenne doit s'affirmer comme un espace de croissance, un lieu d'accueil et un continent sûr. Ce triptyque constitue les trois axes majeurs du projet de budget pour 2017.

La mise en œuvre du budget de l'Union européenne ne saurait toutefois se faire au détriment d'autres politiques et actions qui, si elles sont moins prioritaires, demeurent d'une importance stratégique. Tenu, en outre, de respecter les plafonds figurant dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le budget de l'Union européenne pour l'année à venir se présente comme une équation sans inconnues mais non sans difficultés.

Le présent rapport retrace ainsi les principales tendances observables dans le projet de budget pour 2017 présenté par la Commission européenne. De manière générale, vos rapporteurs souscrivent à l'économie générale du texte mais soulignent que certains arbitrages leur paraissent problématiques. En particulier, la ponction opérée au sein de la rubrique finançant notamment les dépenses agricoles pour compenser l'utilisation de l'un des instruments de flexibilité réduit *de facto* les possibilités du budget de l'Union européenne de fournir aux agriculteurs l'aide nécessaire en cas de détérioration de leur situation.

I. UN BUDGET QUI S'EFFORCE DE RÉPONDRE AUX ENJEUX TECHNIQUES ET POLITIQUES IDENTIFIÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

A. AU PLAN TECHNIQUE, LA PRIORITÉ DONNÉE À UNE CORRECTE GESTION BUDGÉTAIRE

1. Une normalisation confirmée dans la gestion des crédits de paiement

L'achèvement progressif de la mise en œuvre des programmes relevant du précédent cadre financier pluriannuel allège peu à peu les charges qui pèsent sur les budgets établis conformément au cadre de la nouvelle programmation financière.

Pour mémoire, l'exécution des premiers budgets relevant du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 a été marquée par l'importance du nombre de factures non réglées en fin d'année et des restes à liquider. Cette « crise des paiements », qui a constitué un sujet de préoccupation majeur de la Commission européenne, semble aujourd'hui résolue et les conditions d'exécution budgétaire revenues à la normale. En effet, la pénurie des paiements s'est considérablement atténuée en 2015 et le budget pour l'année 2016 fut le premier du cadre financier pluriannuel où la part des paiements destinés aux nouveaux programmes l'emportait sur celle consacrée aux anciens programmes.

Conformément à l'échéancier de paiement, adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, aucun arriéré « anormal » n'est attendu pour la fin de l'année 2016 ; ce qui permettra de commencer l'exécution du budget pour 2017 dans un climat de relative stabilité et sérénité de ce point de vue-là.

2. Une amélioration encore promue du cadre de l'exécution budgétaire

La démarche de rationalisation et de simplification entreprise par la Commission européenne dans le cadre de l'initiative BFOR (« *A Budget Focused On Results* ») vise à davantage axer le budget de l'Union européenne sur les résultats des actions et programmes financés.

Dans un contexte où les ressources sont à la fois de plus en plus recherchées et de plus en plus difficiles à obtenir, cette initiative, lancée depuis près d'un an ⁽¹⁾, entend développer une culture de la performance, en incitant notamment les États membres et les institutions européennes à réaliser des efforts communs pour parvenir à une meilleure gestion budgétaire et financière. De manière plus précise, la Commission européenne a identifié trois priorités : dépenser mieux ; mieux rendre compte des dépenses – dans un souci de transparence et de responsabilité démocratique accrues ; et veiller à ce que les

(1) Le 22 septembre 2015 s'est tenue à Bruxelles la conférence relative à l'initiative « BFOR » (*Budget Focused On Results*) – « un budget axé sur les résultats ».

actions financées par le budget de l'Union européenne comportent une plus-value visible pour les citoyens.

Vos rapporteurs estiment que cette démarche de rationalisation, à l'œuvre dans le projet de budget pour 2017, doit être encouragée et poursuivie, en particulier s'agissant des efforts déployés en matière de communication à destination des citoyens européens. La méconnaissance des programmes et actions mises en œuvre grâce à des financements européens entretenant souvent des critiques infondées à l'égard de l'Union européenne, il semble, en effet, opportun d'accorder à la bonne information des principaux bénéficiaires des actions européennes une importance particulière.

B. AU PLAN POLITIQUE, TROIS PRIORITÉS CLAIREMENT IDENTIFIÉES POUR L'ANNÉE 2017

De manière générale, le projet de budget pour 2017 s'inscrit dans le cadre de la programmation financière et vise, dans les limites du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, et grâce à l'utilisation des instruments de flexibilité, à cibler davantage les fonds alloués sur les priorités les plus urgentes. Ainsi **la croissance, la sécurité et la gestion de la crise des réfugiés constituent-elles les trois axes principaux du budget de l'Union européenne pour 2017.**

1. Si l'emploi, la croissance et les investissements demeurent les principales priorités de l'Union européenne pour 2017...

Dans un contexte économique encore fragile, l'objectif de créer en Europe les conditions d'une croissance soutenable et inclusive demeure, dans un contexte où les conséquences de la crise économique et financière sont encore perceptibles dans certains États membres, en particulier s'agissant de la situation de l'emploi, la principale priorité de la Commission européenne.

Constatant une reprise réelle de l'économie européenne dans son ensemble, la Commission européenne rappelle que l'Union européenne reste vulnérable et insiste sur la nécessité de faire en sorte que le budget de l'Union européenne contribue autant que possible à stimuler l'investissement et la création d'emplois.

Programme phare de la « Commission Juncker », le Plan d'investissement pour l'Europe (dit « Plan Juncker ») est le reflet de l'importance accordée à la reprise de l'investissement en Europe. Les premiers succès du Plan ⁽¹⁾, appréciés de façon largement unanime, plaident pour un renforcement de ses moyens ainsi que pour sa prolongation après 2018. Dans le projet de budget pour 2017, la Commission européenne propose ainsi de doter le Fonds européen pour les

(1) Cf. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 1^{er} juin 2016, « L'Europe investit de nouveau. Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes », COM(2016) 359 final.*

investissements stratégiques (FEIS), principal instrument financier de la mise en œuvre opérationnelle du « Plan Juncker », des fonds nécessaires pour lui permettre de mobiliser jusqu'à 240 milliards d'euros d'investissements d'ici la fin de l'année 2017. Pour mémoire, l'objectif final du Plan d'investissement pour l'Europe est de parvenir à mobiliser plus de 300 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2018.

Par ailleurs, en complément des actions menées par le FEIS, le projet de budget pour 2017 prévoit que les principaux programmes de dépenses de l'Union européenne continueront à être utilisés par les États membres pour stimuler une croissance intelligente et inclusive. C'est notamment le cas des Fonds structurels et d'investissements européens (ci-après « fonds structurels ») et des programmes relevant de la rubrique « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* » (1a), à l'instar du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), du programme Horizon 2020, et des programmes COSME et « Erasmus + ».

2. ... la crise des réfugiés et l'importance renouvelée des menaces sécuritaires nécessitent un renforcement substantiel des moyens consacrés aux objectifs que l'Union européenne s'est fixés en la matière.

Si la menace sécuritaire et la crise des réfugiés ne sont pas des problématiques nouvelles, elles représentent, au lendemain des attentats ayant frappé la France et la Belgique, et dans un climat de dégradation de la situation au Proche et Moyen-Orient, des défis urgents pour lesquels les chefs d'État européens comme les institutions ont manifesté une ferme volonté d'agir.

Les budgets rectificatifs adoptés au titre de l'année 2016 et les conclusions des réunions du Conseil européen illustrent, en effet, la volonté commune des acteurs européens à lutter contre le terrorisme et à gérer au mieux la crise des réfugiés, en donnant à l'Union européenne les moyens requis par la situation.

Par conséquent, le projet de budget pour 2017 propose – logiquement – de renforcer de manière significative les moyens alloués à ces deux politiques. Ainsi, en s'appuyant sur les actions déjà entreprises en 2015 et 2016, qui ont atteint un total de plus de 10,5 milliards d'euros, le projet de budget pour 2017 consacre-t-il **5,2 milliards d'euros aux actions relatives à la gestion des migrations** menées à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, le projet de budget pour 2017 propose de :

- **consolider le renforcement des moyens alloués à Europol** et inclus dans le budget 2016 : une enveloppe de **111,7 millions d'euros** est ainsi destinée à l'agence européenne ;
- **financer, à hauteur de 25 millions d'euros, une action préparatoire pour la recherche en matière de défense.** Cette action préparatoire

portera sur des projets de recherche à caractère militaire, qui ne peuvent pas être financés dans le cadre du programme Horizon 2020.

S'agissant des mesures prises en matière de sécurité, le projet de budget pour 2017 propose **une hausse de 16 millions d'euros des moyens par rapport au budget 2016** et prévoit, plus particulièrement, de **consacrer 61,8 millions d'euros au renforcement de la sécurité des institutions européennes**.

3. La conciliation de ces trois objectifs prioritaires ne saurait toutefois se faire au détriment des autres programmes et actions engagés

Consciente de la nécessité de trouver un équilibre permettant au budget de l'Union européenne de financer davantage des actions axées sur les priorités les plus urgentes pour 2017, la Commission européenne veille, dans sa proposition de budget, à ce que la réalisation d'autres politiques européennes ne soient pas mises en péril pour autant.

Ainsi les principaux financements s'inscrivant dans le cadre de l'Union de l'énergie, du marché unique du numérique ou encore du programme européen en matière de sécurité, doivent-ils être maintenus.

Par ailleurs, certains secteurs stratégiques, comme les actions en faveur du climat, demeurent l'objet d'une attention constante, en particulier au lendemain de la Conférence de Paris sur le climat de 2015 (COP 21).

II. UN BUDGET GLOBALEMENT CONFORME AU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EN VIGUEUR

A. UN BUDGET AMBITIEUX MAIS RÉALISTE

1. Caractéristiques générales du projet de budget pour 2017

a. Un budget en légère expansion par rapport à 2016

Pour 2017, le projet de budget de la Commission européenne établit le montant des **crédits d'engagement à 157,7 milliards d'euros** (contre 155 milliards d'euros en 2016), soit 1,05 % du PNB de l'Union européenne et celui **des crédits de paiement à 134,9 milliards d'euros** (contre 143,9 milliards d'euros en 2016). Au total, les crédits d'engagement progressent de 1,7 % et les crédits de paiement diminuent de 6,2 % par rapport à 2016 ; une diminution dont l'ampleur n'avait pas été pleinement anticipée.

La réduction significative des crédits de paiement est essentiellement expliquée par la fin de la mise en œuvre des programmes du cadre financier pluriannuel de la période 2007-2013 et la lente mise en œuvre des programmes équivalents de la nouvelle programmation pluriannuelle.

De manière générale, il ressort du projet de budget de la Commission européenne que le niveau de dépenses proposé est **globalement conforme à la planification indicative figurant dans le cadre financier pluriannuel pour 2017. La principale différence avec la planification indicative initiale réside dans les dépenses de la rubrique 3 (« Sécurité et citoyenneté »), pour laquelle la Commission européenne propose une augmentation substantielle des montants alloués pour gérer la crise migratoire et des réfugiés.**

b. Un budget utilisant à plein les possibilités de flexibilité offertes par le cadre financier pluriannuel

Le projet de budget pour 2017 propose d'utiliser au maximum les possibilités de flexibilités offertes par le règlement fixant le cadre financier pluriannuel (ci-après « règlement CFP »). Au plan technique, la Commission européenne propose ainsi **d'utiliser, en premier lieu, l'instrument de flexibilité**, pour lequel le plafond du montant annuel disponible s'élève, en euros courants, à 530 millions d'euros. Répondant à des besoins urgents, cette mobilisation porte sur un montant qui excède le plafond de la rubrique 3 (« Sécurité et citoyenneté ») dans le cadre financier pluriannuel.

Les crédits de paiement correspondant à la mobilisation de l'instrument de flexibilité devraient être répartis sur plusieurs exercices et sont estimés à 238,3 millions d'euros en 2017, à 91 millions d'euros en 2018, à 141,9 millions d'euros en 2019 et à 58,8 millions d'euros en 2020.

La Commission européenne propose, **en second lieu, de recourir à la marge pour imprévus** pour un montant de 1,164 milliard d'euros. Conformément au « règlement CFP », la mobilisation de la marge pour imprévus, qui peut atteindre 0,03 % du RNB brut de l'Union européenne, intervient en dernier recours pour faire face à des circonstances imprévues. Cette marge doit donc être mobilisée après avoir examiné toutes les options possibles, c'est-à-dire après avoir envisagé le redéploiement de crédits entre rubriques, utilisé l'ensemble des crédits d'engagement disponibles sous les plafonds et après le recours à l'instrument de flexibilité.

De manière générale, **les dépenses de la rubrique 3 consacrées à la crise des migrants et à la sécurité dans le projet de budget pour 2017 représentent plus de 70 % du total des dépenses sous plafond de la rubrique**. La Commission européenne propose un réajustement interne à la rubrique en réduisant, par rapport à la programmation financière initiale, le niveau des crédits affectés aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux ainsi que le mécanisme de protection civile (*cf. infra*).

Ce redéploiement ne permettant toutefois de couvrir qu'un faible pourcentage des besoins supplémentaires, la Commission européenne estime nécessaire de recourir à la marge pour imprévus et de compenser intégralement cette mobilisation par un recours aux marges sous plafond disponibles dans les rubriques 2 (« *Croissance durable : ressources naturelles* ») et 5 (« *Administration* »). Ainsi, la somme compensée au sein de la rubrique 2 s'élève-t-elle à 650 millions d'euros - laissant, pour 2017, une marge de 639,3 millions d'euros - et celle de la rubrique 5 à 514,4 millions d'euros - laissant, pour 2017, une marge de 81,9 millions d'euros. **Cette compensation intégrale permet de maintenir inchangé le plafond global des engagements pour 2017 et pour le cadre financier pluriannuel dans son ensemble.**

Par ailleurs, il convient de souligner la création récente d'un **nouvel instrument fournissant une aide d'urgence à caractère humanitaire au sein de l'Union européenne** ⁽¹⁾ qui fournira en 2017 une aide d'urgence à hauteur de **200 millions d'euros**.

2. Une prévision de recettes légèrement inférieure à l'année 2016

Les prévisions de recettes budgétaires figurant dans le projet de budget pour 2017 s'élèvent à **134,898 milliards d'euros, dont 133,188 milliards d'euros au titre des ressources propres et 1,71 milliard d'euros au titre des recettes diverses**. Par rapport à l'année 2016, les prévisions de recettes enregistrent une légère baisse. Pour mémoire, les recettes étaient estimées, pour 2016, à 140,919 milliards d'euros.

(1) *Cf. COM(2016) 115 final.*

Estimation des recettes – Projet de budget pour 2017

RECETTES —

Données chiffrées

Titre	Intitulé	Budget 2017	Budget 2016	Exécution 2015
1	Ressources propres	133 188 534 955	140 919 477 297	130 738 028 247,59
3	Excédents, soldes et ajustements	p.m.	1 349 116 814	8 031 205 136,60
4	Recettes provenant des personnes liées aux institutions et autres organismes de l'Union	1 429 672 742	1 348 027 707	1 328 550 809,26
5	Recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions	70 240 866	55 455 129	563 178 944,11
6	CONTRIBUTIONS ET RESTITUTIONS DANS LE CADRE DES ACCORDS ET PROGRAMMES DE L'UNION	60 000 000	60 000 000	4 197 795 189,34
7	INTÉRÊTS DE RETARD ET AMENDES	120 000 000	123 000 000	1 703 065 168,67
8	Emprunts et prêts	5 192 000	5 217 537	42 413 817,62
9	Recettes diverses	25 001 000	25 001 000	19 392 981,26
	Total	134 898 641 563	143 885 295 484	146 623 630 294,45

TITRE 1 — RESSOURCES PROPRES

Données chiffrées

Titre Chapitre	Intitulé	Budget 2017	Budget 2016	Exécution 2015
1 1	Cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre [article 2, paragraphe 1, point a), de la décision 2007/436/CE, Euratom]	124 700 000	124 700 000	123 717 167,37
1 2	Droits de douane et autres droits visés à l'article 2, paragraphe 1, point a), de la décision 2007/436/CE, Euratom	20 000 500 000	18 465 300 000	18 606 636 770,66
1 3	Ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée conformément à l'article 2, paragraphe 1, point b), de la décision 2007/436/CE, Euratom	19 376 814 450	18 812 783 576	18 268 893 143,27
1 4	Ressources propres fondées sur le revenu national brut conformément à l'article 2, paragraphe 1, point c), de la décision 2007/436/CE, Euratom	93 686 520 505	103 516 693 721	94 008 966 506,53
1 5	Correction des déséquilibres budgétaires	0	0	-270 185 340,24
1 6	Réduction brute de la contribution RNB annuelle accordée aux Pays-Bas et à la Suède	p.m.	p.m.	0,—
	Titre 1 — Total	133 188 534 955	140 919 477 297	130 738 028 247,59

Source : Commission européenne

Les ressources propres nécessaires au financement du budget 2017 représentent 0,89 % du total du RNB, soit un niveau bien inférieur au plafond de 1,23 % du RNB fixé dans les textes européens. Le détail, par type de ressource et par État membre, figure en annexe.

Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisations sucre et isoglucose) représentent 14,92 % du financement du budget pour 2017, la ressource TVA 14,36 % et la ressource RNB 69,45 %.

Selon la Commission européenne, les deux premiers contributeurs au budget de l'Union européenne demeurent l'Allemagne et la France. La contribution prévisionnelle de la France pour 2017 s'élève ainsi à 18,477 milliards d'euros, dont 1,285 milliard d'euros au titre de la correction britannique (voir détails en annexe). Sa part dans le total des contributions nationales s'élève ainsi à 16,34 %.

Parts respectives des principaux contributeurs dans le total des contributions nationales

Projet de budget pour 2017	
1. Allemagne	21,57 %
2. France	16,34 %
3. Royaume-Uni	12,51 %
4. Italie	11,77 %
5. Espagne	8,15 %
6. Pays-Bas	4,74 %
7. Pologne	3,07 %
8. Suède	3,31 %
9. Belgique	3,02 %

Source : Commission européenne

B. DES DÉPENSES CIBLÉES : GRANDES TENDANCES PAR RUBRIQUE

1. Une augmentation globale des crédits consacrés à une croissance intelligente et inclusive (rubrique 1) masquant une évolution contrastée de ses deux sous-rubriques

De manière générale, le projet de budget pour 2017 prévoit une **hausse de 6,9 % des crédits d'engagement** de la rubrique 1 dans son ensemble par rapport au budget 2016 ; ce qui correspond à un montant total de 74,6 milliards d'euros en engagements et de 56,6 milliards d'euros en paiements (- 14,5 % par rapport à 2016). Cette tendance masque toutefois une évolution contrastée entre les deux sous-rubriques relatives à la *compétitivité pour la croissance et l'emploi (1a)* et à la *cohésion économique, sociale et territoriale (1b)*.

Plus particulièrement, la ventilation des crédits se répartit selon les trois enveloppes suivantes. **La première enveloppe, d'un montant de 21,1 milliards d'euros en engagements**, est consacrée à la rubrique *1a* (« *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* ») et connaît une **hausse de 11 %** par rapport à l'année 2016 résultant, en grande partie, des fonds alloués au FEIS, au MIE et au programme « Erasmus + ».

10,6 milliards d'euros de cette enveloppe sont consacrés à la recherche et l'innovation dans le cadre du programme Horizon 2020 ; 2 milliards d'euros en faveur de l'éducation à travers le programme « Erasmus + » ; 2,5 milliards d'euros en faveur du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et 299 millions

d'euros en faveur des petites et moyennes entreprises dans le cadre du programme COSME.

La seconde enveloppe est consacrée au Fonds européen pour les investissements stratégiques et **s'élève à 2,66 milliards d'euros**.

Enfin, **la troisième enveloppe, d'un montant total de 53,57 milliards d'euros** vise à apporter un soutien aux investissements productifs et aux réformes structurelles par l'intermédiaire des fonds structurels.

L'analyse de la rubrique 1 appelle au moins deux remarques. En premier lieu, on constate, de manière générale, une diminution substantielle (- 23,5 %) des crédits de paiement de la sous-rubrique relative à la *cohésion économique, sociale et territoriale (Ib)*, qui résulte notamment du moindre besoin de crédits pour les programmes correspondant à la période de programmation 2007-2013 ainsi que des retards pris dans la mise en œuvre des programmes de la nouvelle période de programmation (2014-2020).

En second lieu, il convient de noter que l'initiative en faveur de l'emploi des jeunes ne fait pas l'objet d'une programmation supplémentaire dans le projet de budget pour 2017 : les crédits de paiement sont maintenus mais ne connaissent pas d'augmentation. Si la Commission européenne a indiqué qu'elle souhaitait procéder à une évaluation (actuellement en cours) du dispositif avant de décider de son maintien ou non, **vos rapporteurs regrettent l'absence de crédits supplémentaires en faveur de cette initiative (cf. infra)**.

a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi (rubrique 1a) : un objectif au premier rang des priorités pour 2017

Dans un contexte économique caractérisé par la fragilité de la reprise et les différences encore marquées entre les États membres, la Commission européenne entend faire du budget de l'Union européenne un instrument au service du soutien des investissements et de l'amélioration de la compétitivité du système productif.

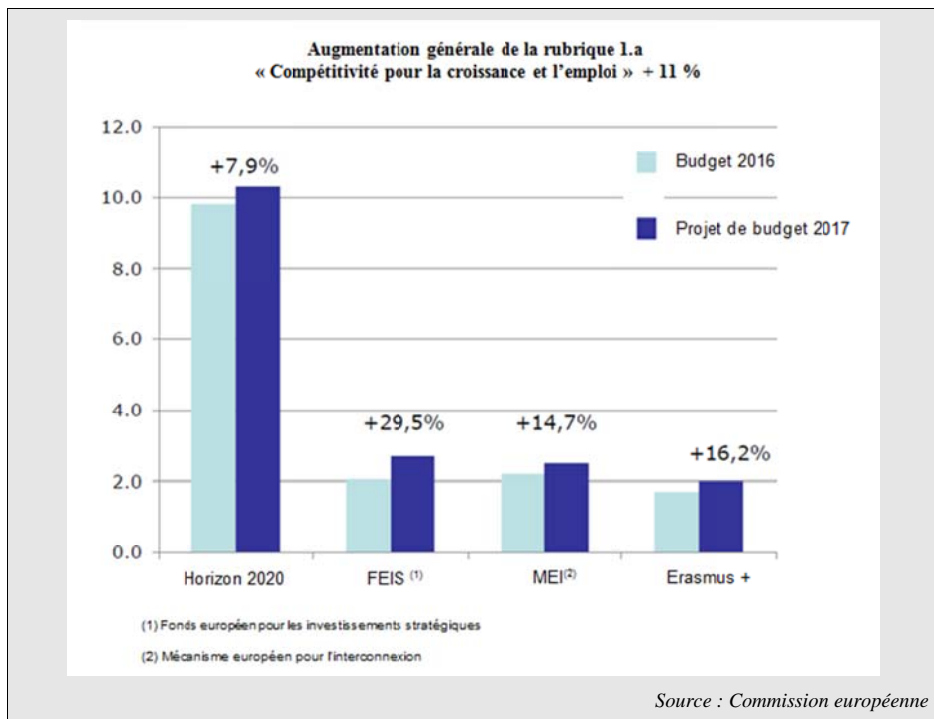
C'est la raison pour laquelle les crédits alloués à la compétitivité et à la croissance font l'objet d'un renforcement significatif dans le projet de budget pour 2017. Les soutiens apportés aux projets de grande échelle comme Galileo, Copernicus et ITER sont également maintenus en 2017.

Par ailleurs, la Commission européenne propose de mettre en place une action préparatoire pour la recherche en matière de défense en s'appuyant notamment par le projet pilote soutenu par le Parlement européen ⁽¹⁾.

Au total, pour la rubrique « *Compétitivité pour la croissance et l'emploi* », le montant des **crédits d'engagement est établi à 21,1 milliards d'euros** ; ce qui correspond à **une hausse de 11 %** par rapport au budget 2016, résultant, en

(1) Cf. « *Common Security and Defence Policy Research* », recherche en matière de politique de sécurité et de défense commune.

grande partie, des fonds alloués au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et au programme « Erasmus + ». La marge disponible sous plafond s'élève ainsi à 81 millions d'euros.



S'agissant des **crédits de paiement**, le projet de budget les fixe à **19,3 milliards d'euros**, ce qui correspond à une **hausse de 10,9 %** par rapport au budget 2016. Si l'on neutralise l'effet lié à la hausse des financements alloués au FEIS, cette augmentation ne s'élève *in fine* qu'à 0,3 %. Il convient de noter que la hausse du niveau des crédits de paiement permettra de gérer l'augmentation des engagements restant à liquider au titre de cette rubrique.

- *Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), principal instrument de la mise en œuvre du « Plan Juncker »*

Conformément à la programmation financière, **les fonds alloués à la constitution du fonds de garantie du FEIS** font l'objet d'une **augmentation substantielle**, en particulier s'agissant des crédits de paiement. Ce mouvement correspond à la mise en œuvre opérationnelle du Plan Juncker, qui se poursuit, et aux premiers financements octroyés dans ce cadre.

Par ailleurs, **20 millions d'euros** sont alloués à la **plateforme européenne de conseil en investissement** et au **portail européen de projets**

d'investissement, qui constitue le deuxième pilier du Plan d'investissement pour l'Europe.

Dotations en faveur du Fonds européen pour les investissements stratégiques

«Fonds européen pour les investissements stratégiques»	Budget 2016		Projet de budget (PB) 2017		Part		Différence 2017 – 2016		Différence 2017 / 2016	
	(1)		(2)				(2 - 1)		(2 / 1)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
— Garantie au Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	0,0%	0,0%			0,0%	0,0%
— Provisionnement du fonds de garantie de l'EFSI	2 030,0	500,0	2 641,0	2 300,0	99,2%	99,3%	611,0	1 800,0	30,1%	360,0%
— Plate-forme européenne de conseil en investissement (ELAH) et Portail européen de projets d'investissement (EDP)	20,0	20,0	20,0	16,8	0,8%	0,7%		-3,2	0,0%	-16,0%
— Frais dus au Fonds européen d'investissement pour l'assistance accrue fournie dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques	5,0	5,0	p.m.	p.m.	0,0%	0,0%	-5,0	-5,0	-100,0%	-100,0%
Total	2 055,0	525,0	2 661,0	2 316,8	100%	100%	606,0	1 791,8	29,5%	341,3%

Source : Commission européenne

- *Les grands projets d'infrastructures : des financements maintenus*

Les fonds alloués aux grands projets d'infrastructures s'établissent à 1,827 milliard d'euros en engagements (+ 3,4 %) et à 1,810 milliard d'euros en paiements (+ 15,7 %).

Les programmes relatifs aux systèmes européens de navigation satellite (« EGNOS » et « Galileo ») et le programme européen d'observation de la Terre « Copernicus » voient tous trois leurs crédits augmenter. Ces derniers s'établissent :

- en engagements, à 895 millions d'euros (+ 5,5 %) pour « EGNOS » et « Galileo » et à 604,8 millions d'euros (+ 3,6 %) pour « Copernicus » ;
- en paiements, à 645 millions d'euros (+ 28 %) pour « EGNOS » et « Galileo » et à 694,2 millions d'euros (+ 19,7 %) pour « Copernicus ».

Le réacteur thermonucléaire expérimental international « ITER » enregistre, pour sa part, une baisse de 3,3 % des crédits d'engagement par rapport à l'année 2016 ; ces derniers s'établissant à 266,5 millions d'euros. Pour l'année 2017, les crédits de paiement, évalués à 188,1 millions d'euros, connaissent une hausse de 63,4 %.

- *Le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation, principal destinataire des crédits de la rubrique*

Avec 10,6 milliards d'euros en engagements (+ 7,9 %) et 10,5 milliards d'euros en paiements (+ 1,9 %), le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation constitue l'une des priorités du budget 2017.

Représentant, en effet, plus de la moitié (50,3 %) des crédits alloués à la rubrique *1a* relative à la croissance et à la compétitivité, le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation se compose de deux volets principaux : le programme-cadre « Horizon 2020 » et le programme Euratom de recherche et de formation.

Reflète des priorités de l'Union européenne, le **programme « Horizon 2020 » est, à lui seul, destinataire de plus de la moitié du budget alloué à la rubrique 1a** : le projet de budget établit ainsi à **10,295 milliards d'euros le montant des crédits d'engagement (+ 7,9 %)** et à **10,189 milliards d'euros celui des crédits de paiement (+ 1,2 %)**. La Commission européenne propose que les fonds ainsi affectés soient utilisés pour mettre l'accent sur l'excellence scientifique européenne, sur le soutien à la primauté industrielle – en particulier s'agissant des petites et moyennes entreprises – ainsi que, de manière plus générale, sur les « défis de société » relevant notamment de la stratégie Europe 2020.

Le **programme Euratom de recherche et de formation**, qui soutient les activités de recherche dans le domaine nucléaire, bénéficie, pour sa part, dans le projet de budget pour 2017, d'une **hausse de ses crédits, ces derniers s'établissant, en engagements, à 341,2 millions d'euros (+ 7,7 %) et, en paiements, à 347,7 millions d'euros (+ 26,1 %)**.

- *Le soutien à la compétitivité des petites et moyennes entreprises : un effort particulier pour 2017*

Le programme COSME, qui vise à favoriser la compétitivité des petites et moyennes entreprises, répond à l'une des priorités stratégiques de l'Union européenne. Alors que le budget pour l'année 2016 réduisait de manière notable les crédits qui lui étaient alloués ⁽¹⁾, le projet de budget pour 2017 s'inscrit dans une logique inverse. Reconnaisant qu'un effort particulier est nécessaire pour promouvoir le développement des petites et moyennes entreprises européennes, la Commission européenne propose de doter le programme de **299,3 millions d'euros en engagements (+ 1,4 %)** et de **369,2 millions d'euros en paiements (+ 40,8 %)**.

Vos rapporteurs saluent cette augmentation des crédits alloués en faveur des petites et moyennes entreprises et rappellent que ces dernières sont en effet à l'origine de 67 % de l'emploi dans le secteur privé en Europe et représentent plus de 58 % du chiffre d'affaires total de l'Union européenne.

Ils estiment, par conséquent, que l'augmentation des crédits consacrés au soutien des petites et moyennes entreprises est une évolution bienvenue,

(1) Pour mémoire, les crédits d'engagement s'établissaient à 295,3 millions d'euros (soit une baisse de 4,8 % par rapport à l'année précédente) et les crédits de paiement à 262,3 millions d'euros (soit une baisse de 18,2 % par rapport à l'année précédente).

compte tenu des objectifs de l'Union européenne et de l'intérêt stratégique que représentent les petites et moyennes entreprises pour l'emploi.

- *Éducation, formation, jeunesse et sport : le programme « Erasmus + » : un renforcement des moyens au profit du capital humain*

Le programme « Erasmus + » en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport enregistre, pour 2017, une hausse de ses crédits, tant en engagements (+ 16,2 %) qu'en paiements (+ 4,5 %). Au total, les **crédits d'engagement s'établissent à plus de 2 milliards d'euros et les crédits de paiement à plus de 1,88 milliard d'euros.**

Cette évolution illustre une autre des priorités de l'Union européenne ainsi que la volonté de promouvoir les actions en faveur du capital humain en Europe, dans un contexte par ailleurs marqué par les objectifs de la stratégie « Europe 2020 »⁽¹⁾. À travers le programme « Erasmus + », trois grands axes sont privilégiés : le développement de la mobilité à l'étranger, tant pour les étudiants et les jeunes que pour le personnel enseignant ; le renforcement des partenariats en matière d'innovation entre les établissements d'enseignement et les entreprises ; le soutien aux réformes structurelles en matière de politique d'éducation et de formation.

Vos rapporteurs se félicitent de cette augmentation des moyens consacrés à l'éducation et à la formation, dans un contexte où l'accès au marché du travail est de plus en plus compliqué, en particulier pour les jeunes et les moins qualifiés.

- *Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), programme phare du cadre financier pluriannuel dont l'importance est confirmée*

Projet majeur du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) soutient la mise en œuvre de projets visant à développer ou à moderniser des infrastructures existantes dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. Il a été conçu pour participer également à la réalisation des objectifs climatiques de la stratégie « Europe 2020 »⁽²⁾.

Dans cette perspective, quatorze liaisons transfrontalières devraient être créées ou améliorées d'ici à 2020 (36 d'ici à 2030) et la longueur des lignes de chemin de fer équipées du système européen de gestion du trafic ferroviaire

(1) Cette dernière vise ainsi à atteindre, à horizon 2020, un taux de décrochage scolaire inférieur à 10 % et une proportion d'au moins 40 % de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur.

(2) Ces objectifs sont, pour mémoire, la réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, l'augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique et l'augmentation à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en Europe d'ici 2020.

devrait être portée à 12 000 km en 2017 et à 30 000 km en 2020 (contre 9 411 km en service ou en construction en 2013).

De manière générale, les crédits alloués au MIE connaissent une **augmentation de 14,7 % pour les crédits d'engagement et une diminution de 27,2 % pour les crédits de paiement**. Au total, ils s'établissent à **2,536 milliards d'euros en engagements et 1,218 milliard d'euros en paiements** pour l'année 2017.

Au sein du MIE, qui comporte trois volets, les évolutions de crédits se répartissent de la manière suivante :

- **Sur le volet « énergie »**, les fonds alloués s'établissent à 737,4 millions d'euros en crédits d'engagement (+ 18,8 %) et à 118,5 millions d'euros en crédits de paiement (- 26,3 %).

L'action de l'Union européenne dans ce domaine s'inscrit dans le cadre du projet de création d'une Union de l'énergie⁽¹⁾. Dans cette perspective, le programme « MIE – Énergie » constitue un instrument privilégié dans la réalisation des objectifs que l'Union européenne s'est fixés. Celui-ci promeut en effet une meilleure intégration du marché intérieur de l'énergie et l'interopérabilité transfrontière des réseaux de gaz et d'électricité, en veillant notamment à éviter les ruptures dans le réseau européen.

- **Sur le volet « transports »**, les fonds alloués s'établissent à 1,656 milliard d'euros (+ 15,8 %) en crédits d'engagement et à 605,6 millions d'euros en crédits de paiement (- 19,1 %).

Visant principalement à supprimer les goulets d'étranglement et à accroître l'interopérabilité ferroviaire, le programme « MIE – Transports » soutient essentiellement des projets appartenant au réseau central, partie du réseau européen de transport (RTE-T). En 2017, le budget du programme sera complété par un montant de 1,6 milliard d'euros provenant du Fonds de cohésion, dont les États membres admissibles au financement par celui-ci pourront bénéficier.

- **Sur le volet « technologies de l'information et de la communication (TIC) »**, les fonds alloués s'établissent à 124 millions d'euros en crédits d'engagement (- 11,7 %) et à 117,8 millions d'euros en crédits de paiement (+ 48,6 %).

(1) Cf. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement du 25 février 2015, « Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique »*, COM(2015) 80.

En 2017, les fonds du programme « MIE – TIC » financeront des infrastructures à haut débit et des services numériques essentiels au bon fonctionnement du marché unique du numérique en Europe.

b. Cohésion économique, sociale et territoriale (rubrique 1b) : une mise en œuvre des programmes à accélérer

● *Priorités générales pour 2017*

L'accélération de la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion correspondant à la période 2014-2020 constitue la première priorité de la sous-rubrique. Les retards dans la mise en œuvre des programmes, notamment imputables à l'absence de désignation des autorités de gestion et de certification pour gérer les fonds en provenance de l'Union européenne, devraient ainsi être rectifiés avant la fin de l'année 2016, permettant un flux plus régulier de demandes de paiements adressées à la Commission européenne.

Les programmes bénéficieront, pour leur mise en œuvre, de la programmation stratégique renforcée mise en place au début de la période grâce au cadre stratégique commun (CSC). Ce dernier définit des actions clés à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs de l'Union européenne et fournit notamment des orientations en matière de programmation applicables à tous les fonds structurels. Le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS)⁽¹⁾, qui entrera en vigueur en 2017, apportera aux États membres qui le solliciteront un soutien dans la mise en œuvre de réformes structurelles⁽²⁾.

Par ailleurs, la politique de cohésion continue d'intervenir en soutien de la relance économique. Les États membres qui bénéficient d'une assistance financière pouvaient ainsi, conformément au règlement portant dispositions communes sur les fonds structurels⁽³⁾, obtenir, jusqu'au 30 juin 2016, un cofinancement supplémentaire. Compte tenu de la reprise encore fragile de la croissance en Europe, la Commission européenne a récemment introduit une proposition législative⁽⁴⁾ visant à étendre, au profit des États membres connaissant

(1) Cf. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013, COM(2015) 701 final.

(2) Ce programme s'inscrit en complément des programmes et ressources déjà existants et qui prévoient la possibilité de fournir une assistance technique aux États membres pour la mise en place de mesures de politique publique dans des domaines spécifiques.

(3) Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

(4) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent de graves difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière du 28 juin 2016, COM(2016) 418 final.

des difficultés budgétaires temporaires, le bénéfice du complément de dix points de pourcentage au-dessus des taux de cofinancement applicables aux dépenses financées par les fonds structurels.

En outre, afin de tenir compte de la fragilité de la situation économique à Chypre après l'achèvement du programme d'ajustement, la Commission européenne a également proposé la prorogation du taux de cofinancement de 85 % applicable à tous les programmes opérationnels financés par le FEDER ⁽¹⁾ et le FSE ⁽²⁾ dans le pays au-delà du délai actuel du 30 juin 2017, jusqu'à la clôture des programmes.

Montants totaux des crédits alloués à la cohésion économique, sociale et territoriale (sous-rubrique 1b)

De manière générale, le montant total des **crédits d'engagement** pour la rubrique 1b s'élève, pour 2017, à **53,573 milliards d'euros** et se décompose de la façon suivante :

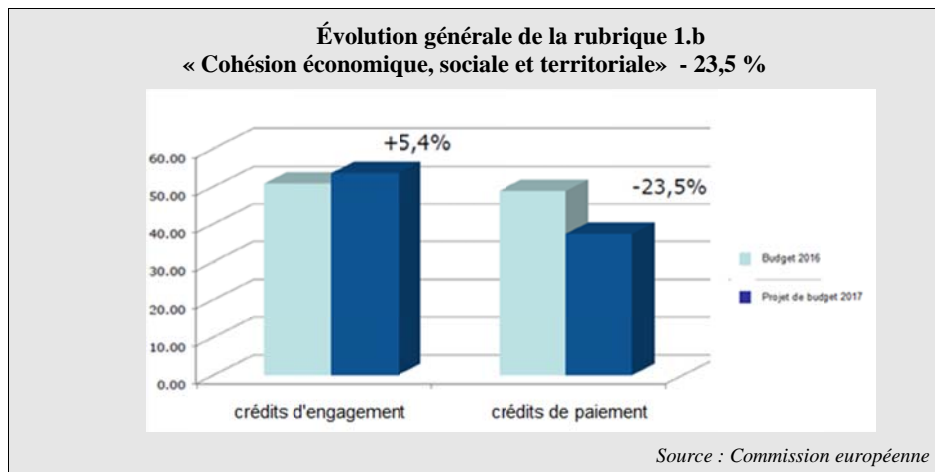
- 41,952 milliards d'euros sont consacrés aux Fonds structurels (FEDER et FSE) ;
- 9,056 milliards d'euros au Fonds de cohésion ;
- 1,593 milliard d'euros au mécanisme pour l'interconnexion en Europe ;
- et 546,3 millions d'euros au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

Il demeure, par conséquent, **une faible marge disponible sous plafond**, qui s'élève à **13,2 millions d'euros**.

Le projet de budget pour 2017 établit le **montant des crédits de paiement à 37,348 milliards d'euros, ce qui correspond à une baisse de 23,5 % par rapport à l'année 2016**. Cette réduction substantielle s'explique notamment par le moindre besoin de paiements pour la mise en œuvre des programmes relevant de la période de programmation précédente (2007-2013) ainsi que par la lente mise en œuvre des programmes correspondant au cadre financier pluriannuel actuellement en vigueur.

(1) Fonds européen de développement régional.

(2) Fonds social européen.



- *Investissement pour la croissance et l'emploi*

Le programme « Investissement pour la croissance et l'emploi », qui bénéficie de financements du FEDER et du FSE, s'adresse notamment :

- aux régions les moins développées, dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE-27 ;
- aux régions en transition, dont le PIB par habitant est compris entre 75 et 90 % du PIB moyen de l'UE-27 ;
- et aux régions plus développées, dont le PIB par habitant est supérieur à 90 % du PIB moyen de l'UE-27.

Doté, dans le projet de budget pour 2017, de **49,278 milliards d'euros en engagements** (+ 5,6 % par rapport à 2016) et de **34,656 milliards d'euros en paiements** (- 24,4 % par rapport à 2016), ce programme représente plus de 90 % des fonds alloués à la sous-rubrique *1b*.

- *L'initiative pour l'emploi des jeunes*

Créée, à la suite de la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, l'initiative pour l'emploi des jeunes renforce, dans les régions les plus touchées par le chômage des jeunes populations, les actions mises en œuvre grâce au financement des Fonds structurels.

Le soutien budgétaire accordé à cette initiative provient, pour partie, d'une enveloppe spécifique initiale de **6 milliards d'euros en crédits d'engagement** qui ont été concentrés par anticipation sur les exercices 2014 et 2015. Par conséquent, **les crédits de paiement sont maintenus mais aucun crédit supplémentaire n'est proposé au titre du budget 2017.**

Si la Commission européenne a indiqué qu'elle souhaitait procéder à une évaluation – actuellement en cours – du dispositif avant de décider de son maintien ou non, **vos rapporteurs regrettent l'absence de crédits supplémentaires en faveur de cette initiative et espèrent que cette initiative, particulièrement nécessaire dans le contexte actuel, sera pérennisée à l'issue des discussions sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel qui devraient, à partir de l'automne, en aborder les principaux résultats et perspectives.**

2. Une progression limitée des fonds consacrés à la croissance durable (rubrique 2)

- *Priorités pour 2017*

Les objectifs généraux de la politique agricole commune (PAC) pour la période 2014-2020 sont la promotion d'une production alimentaire viable, la gestion durable des ressources naturelles et le développement territorial équilibré des espaces ruraux au sein de l'Union européenne.

La mise en œuvre de la PAC repose sur deux piliers complémentaires et interdépendants qui participent tous deux de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Le premier pilier, financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), apporte principalement un soutien aux marchés et finance les paiements directs aux agriculteurs, dans une optique d'amélioration de la compétitivité du secteur agricole. Financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le second pilier se consacre à la promotion du développement rural.

L'année 2017 sera la deuxième année d'application des nouveaux régimes de paiements directs introduits lors de la réforme de la PAC en 2013 et, pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), la première année de la nouvelle période de programmation où les préfinancements comme les paiements intermédiaires seront effectués, pour toutes les mesures relevant de la gestion partagée.

- *Le FEAGA : dépenses relatives aux marchés et paiements directs*

Dans le projet de budget pour 2017, les crédits alloués au FEAGA s'élèvent à **42,937 milliards d'euros, soit à un niveau bien inférieur au solde net du Fonds.**

De manière générale, les crédits en faveur de la réserve pour les crises sont destinés à financer les mesures nécessaires à la résolution des situations de crise majeure affectant la production ou la distribution dans le secteur agricole. Les crédits non utilisés de la réserve pour les crises du budget 2016 (441,6 millions d'euros) sont reportés sur l'exercice budgétaire 2017 et serviront à rembourser les bénéficiaires des paiements directs soumis à la discipline financière en 2017.

➤ Les interventions sur les marchés agricoles

De manière générale, le projet de budget pour 2017 illustre **une réduction des besoins d'intervention sur les marchés agricoles** par rapport au budget 2016 qui incluait notamment 681,5 millions d'euros au titre de mesures exceptionnelles de soutien. Ces dernières résultaient notamment de l'embargo russe sur certains produits agricoles ainsi que du déséquilibre entre l'offre et la demande dans les secteurs de l'élevage.

Cette année, les besoins du FEAGA sont ainsi moins importants et demeurent même relativement limités ; ce qui illustre la réorientation de la PAC en faveur de l'aide directe au revenu, principe constamment réaffirmé depuis 1992. Il convient toutefois de souligner que les crédits consacrés aux interventions sur les marchés décroissent dans une proportion moindre que les besoins, étant donné que le montant des recettes affectées qui seront disponibles en 2017 est estimé à un niveau inférieur à 2016.

Au total, par rapport à l'année 2016, les crédits affectés aux interventions sur le marché diminuent de 380,6 millions d'euros.

Interventions sur les marchés agricoles	Budget 2016	Projet de budget pour 2017	Variation
Besoins (a)	3 273,0	2 692,4	- 580,6
Estimation des recettes affectées (b)	600,0	400,0	- 200,0
Crédits demandés (a-b)	2 673,0	2 292,4	- 380,6

Source : Commission européenne

➤ Les paiements directs

Dans le projet de budget pour 2017, **les besoins estimés pour les paiements directs s'élèvent à 41,994 milliards d'euros (en augmentation de 168,9 millions d'euros par rapport à l'année 2016)**. Cette augmentation des besoins est le résultat de plusieurs facteurs qui affectent directement les plafonds des paiements directs et, en particulier, de la poursuite de l'introduction progressive des paiements directs en Bulgarie, en Roumanie et en Croatie.

Au total, **le montant des crédits relatifs aux paiements directs, après prise en compte de l'évaluation des recettes affectées pour 2017, s'élève à 40,154 milliards d'euros pour l'année 2017.**

**Évolution des dépenses consacrées aux paiements directs
(en millions d'euros)**

Paiements directs (incluant la « réserve pour les crises dans le secteur agricole »)	Budget 2016	Projet de budget pour 2017	Variation
Besoins (a)	41 825,7	41 994,6	168,9
Estimation des recettes affectées (b)	2 380,0	1 480,0	- 900,0
Crédits demandés (a-b)	39 445,7	40 514,6	1 068,9

Source : Commission européenne

Pour mémoire, vos rapporteurs rappellent que 2016 était la première année à mettre en œuvre le nouveau système de paiements directs ⁽¹⁾ introduit lors de la réforme de la PAC de 2013.

Le nouveau système, qui maintient les trois systèmes de paiements existants – le régime de paiement unique à la surface (RPUS), le paiement redistributif et l'aide spécifique au coton –, introduit *trois nouveaux régimes obligatoires* : le régime de paiement de base (RPB), le paiement en faveur du verdissement et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Par ailleurs, les États membres peuvent, s'ils le souhaitent, consacrer une partie de leurs plafonds nationaux applicables aux paiements directs à *trois nouveaux dispositifs facultatifs* : le paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles, le soutien couplé facultatif et le régime des petits agriculteurs.

Le tableau ci-dessous détaille les paiements directs prévus pour 2017, selon la nature des aides accordées.

(1) Cf. Règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil.

**Prévisions des crédits alloués aux paiements directs en 2017
(en millions d'euros)**

Nature de l'aide	Besoins (a)	Recettes affectées (b)	Crédits demandés (a-b)
Paiements directs découplés	36 795,7	1 480,0	35 515,7
Régime de paiement unique à la surface	4 504	0	4 504
Paiement redistributif	1 646	0	1 646
Régime de paiement de base (nouveau 2016)	17 871	1 480	16 391
« Paiement en faveur du verdissement (nouveau 2016) »	12 211	0	12 211
Autres paiements directs	4 748,4	0	4 748,4
Soutien couplé facultatif (nouveau 2016)	4 063	0	4 063
Réserve pour les crises dans le secteur agricole	450,5	0	450,5
TOTAL	41 994,6	1 480	40 514,6

Source : Commission européenne

Pour les paiements directs découplés, les besoins de crédits sont estimés, pour le régime de paiement de base, à 17,871 milliards d'euros (soit une baisse de 436 millions d'euros par rapport au budget 2016). Cette diminution s'explique en grande partie par le recours plus important au système de paiement redistributif.

La hausse des besoins estimés pour le régime de paiement unique à la surface (267 millions d'euros de plus qu'en 2016) résulte, pour sa part, de la dernière étape de l'introduction des paiements directs en Bulgarie et en Roumanie.

Par ailleurs, en 2017, neuf États membres appliqueront le régime de paiement redistributif, contribuant ainsi à la hausse de 395 millions d'euros des besoins de ce type d'aide.

Enfin, les besoins estimés pour les deux autres instruments introduits en 2013 sont évalués à 507 millions d'euros pour le paiement en faveur des jeunes agriculteurs et 3 millions d'euros pour le paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles.

Les crédits pour les autres paiements directs augmentent, dans le projet de budget pour 2017, de 13,5 millions d'euros par rapport au budget

2016 ; une évolution en grande partie résultant de l'augmentation du soutien couplé facultatif appliqué par tous les États membres sauf un.

De manière générale, vos rapporteurs partagent les inquiétudes, notamment exprimées par le rapporteur de la commission de l'agriculture du Parlement européen s'agissant de la programmation budgétaire pour 2017 ⁽¹⁾. Le prélèvement d'une partie significative de la marge disponible sous plafond de la rubrique 2 au profit des mesures destinées à répondre à la crise migratoire et des réfugiés (cf. infra) risque de se révéler problématique en cas de nouvelle crise agricole, dont l'éventualité ne peut raisonnablement pas être écartée à ce jour.

- *Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)*

Comptant parmi les cinq fonds structurels européens, le FEADER joue un rôle important dans le développement des territoires ruraux européens et dans la réduction des inégalités entre ces territoires.

Le succès des actions entreprises dans cette perspective se mesure notamment par la réalisation des objectifs établis dans les six domaines prioritaires suivants : i) favoriser le transfert de connaissances et l'innovation ; ii) renforcer la compétitivité ; iii) promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire – y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles – ; iv) restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes ; v) encourager l'utilisation rationnelle des ressources et vi) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Par ailleurs, au moins 30 % de la participation totale du FEADER est réservée à certaines mesures relatives au changement environnemental et climatique, y compris au réseau Natura 2000.

Si l'on fait abstraction de la reprogrammation des crédits de 2014 sur les années 2015 et 2016, **les crédits d'engagement pour l'année 2017 (14,365 milliards d'euros) sont légèrement supérieurs à ceux de l'année 2016**, ce qui correspond à l'enveloppe annuelle initialement approuvée pour la période.

- *Affaires maritimes et pêche*

Pour mémoire, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) intègre toutes les mesures relatives aux affaires maritimes et à la pêche, à l'exception des « accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable » (APPD) et des contributions obligatoires aux organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) ainsi qu'à d'autres organisations internationales, qui possèdent leur propre base légale.

(1) Cf. Rapport n° 3553 de M. Peter Jahr du 4 juillet 2016.

Par rapport à l'année 2016, le projet de budget pour 2017 augmente de 1,3 % **le montant des crédits d'engagement**, établis pour 2017, à **1,050 milliard d'euros**, et n'enregistre qu'une légère augmentation des crédits de paiement consacrés à la politique de la pêche (**710,8 millions d'euros, soit une augmentation de 0,2 % par rapport à 2016**).

- *L'environnement et le climat*

Considérées dans le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 comme des objectifs transversaux, les actions pour le climat et la biodiversité sont intégrées dans les actions et principaux instruments de l'Union européenne.

Principal programme en faveur de l'environnement, **le programme LIFE** (« Environnement et action pour le climat ») est doté, dans le projet de budget pour 2017, de **483,6 millions d'euros en engagements (soit une hausse de 6,6 % par rapport à 2016)** et de **248 millions d'euros en paiements (soit une hausse de 29,8 % par rapport à 2016)**. Comme l'année dernière, au moins 81 % de ses crédits seront alloués à des projets financés au moyen de subventions à l'action ou, le cas échéant, par des instruments financiers.

Le programme LIFE comprend deux sous-programmes spécifiques : l'un consacré à l'environnement et l'autre à l'action en faveur du climat. **Les crédits d'engagement de chacun des deux programmes augmentent**, dans le projet de budget pour 2017, dans des proportions comparables - **respectivement de 6,6 % pour les crédits de la rubrique relative à l'environnement et de 6,7 % pour les crédits de la rubrique relative au climat** – et les crédits de paiement connaissent une progression de 26,1 % pour la rubrique relative à l'environnement et de 39,6 % pour la rubrique relative au climat.

Montants totaux des crédits alloués à la croissance durable (rubrique 2)

Les **crédits d'engagement** de la rubrique 2 s'élèvent à **58,9 milliards d'euros**. Si l'on ne prend pas en compte l'effet lié à la reprogrammation des crédits d'engagement pour 2014 pour le développement rural, cela correspond à **une augmentation de 1,3 % par rapport au budget 2016**.

Le niveau de dépenses s'établit ainsi à près de 1,3 milliard d'euros sous le plafond de la programmation pluriannuelle. La Commission européenne propose, par conséquent, d'utiliser **650 millions d'euros de cette marge pour compenser l'utilisation de la marge pour imprévus au profit des actions de la rubrique 3 consacrées aux migrations et aux réfugiés**.

L'enveloppe proposée pour l'aide aux agriculteurs européens *via* le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et les soutiens relevant des interventions sur les marchés agricoles et des paiements directs est, par ailleurs, de **42,9 milliards d'euros en engagements**.

S'agissant des **crédits de paiement**, le projet de budget pour 2017 enregistre une légère augmentation (+ 0,2 % par rapport à 2016) et les établit à **55,236 milliards d'euros**.

3. Un renforcement très important des crédits alloués aux politiques de sécurité et de citoyenneté (rubrique 3)

- *Priorités pour 2017 : faire face aux mouvements migratoires et aux crises sécuritaires*

Les attentats terroristes perpétrés en France et en Belgique ont renouvelé la priorité donnée aux actions en faveur de la sécurité au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, confrontée à des mouvements de population sans précédent, l'Union européenne tente, depuis près de deux ans, de relever les défis que posent ces phénomènes migratoires de grande ampleur. Constituant les principales priorités de l'Union européenne pour l'année 2017, ces deux axes d'intervention se traduisent notamment par un renforcement considérable des crédits de la rubrique 3.

De manière générale, la rubrique 3 rassemble plusieurs politiques répondant à un objectif commun : renforcer la citoyenneté européenne dans un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures.

Le programme européen en matière de sécurité et l'agenda européen en matière de migration ont posé les jalons d'une politique européenne visant à lutter contre le terrorisme et le crime organisé et à gérer au mieux la crise migratoire actuellement observable. De manière générale, le budget de l'Union européenne continuera à apporter aux États membres un soutien pour endiguer les flux migratoires particulièrement désordonnés, protéger les frontières extérieures de

l'Union européenne et sauvegarder l'intégrité de l'espace Schengen. Pour relever ces défis, la Commission européenne évalue à **4,272 milliards d'euros le montant des crédits d'engagement nécessaires pour la rubrique 3 en 2017.**

Pour mémoire, les mesures prises ou en cours en matière de migration incluent notamment la révision du règlement de Dublin, les mesures continues d'assistance d'urgence, l'extension du mandat du Bureau européen d'appui en matière d'asile et le renforcement du rôle opérationnel de la nouvelle agence européenne pour l'asile.

Au cours des derniers mois, la Commission européenne a lancé plusieurs initiatives visant à améliorer les outils à disposition des institutions européennes pour assurer la bonne gestion des frontières extérieures de l'Union européenne ainsi que la sécurité à l'intérieur de ces frontières. Ces actions sont, par ailleurs, complémentaires de la création d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes.

- *L'instrument relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union européenne : un nouvel outil pour aider les populations en Europe*

L'afflux massif de réfugiés et de migrants en Europe a créé une situation exceptionnelle dans laquelle les besoins d'une assistance humanitaire d'urgence dépassent les capacités opérationnelles d'un ou plusieurs États membres. Un nouvel instrument a, par conséquent, été créé pour permettre à l'Union européenne de fournir une aide financière aux États membres les plus concernés par ces mouvements de population de grande ampleur⁽¹⁾.

La Commission européenne évalue à **200 millions d'euros** les crédits nécessaires pour répondre, en 2017, aux besoins humanitaires qui résultent des mouvements migratoires et de la crise des réfugiés.

- *Le Fonds « Asile, migration et intégration » (dit Fonds AMI), instrument privilégié pour la gestion de la crise des réfugiés*

Le Fonds « Asile, migration et intégration », qui contribue à la gestion des flux migratoires et à la mise en œuvre, au renforcement et au développement d'une politique commune d'asile et d'immigration, repose sur des principes de solidarité et de juste répartition des responsabilités entre les États contributeurs. Certains États membres supportent, en effet, des charges importantes en raison de leur position géographique ou de leur situation économique.

De manière générale, la pression croissante qu'exercent les mouvements migratoires sur les systèmes d'asile et de migrations des États membres est appelée à se maintenir en 2017. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne propose, dans son projet de budget, de **renforcer les dotations du**

(1) Cf. Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union.

Fonds AMI afin d'apporter aux États membres un soutien supplémentaire dans les domaines suivants :

- favoriser les activités relatives à l'intégration au sein de l'Union européenne des citoyens en provenance de pays tiers ;
- fournir un soutien financier approprié pour aider les États membres à procéder aux opérations de retour ;
- poursuivre l'augmentation du financement de l'aide d'urgence ;
- faciliter les processus de réadmission vers les pays tiers ;
- dans le cadre de la révision du règlement de Dublin, investir dans les capacités d'accueil des États membres, relocaliser les demandeurs d'asile dans l'Union européenne et fournir un hébergement ;
- prévoir les ressources appropriées pour l'accord de réadmission volontaire avec la Turquie.

Compte tenu de tous ces éléments, le projet de budget pour 2017 établit le montant **des crédits d'engagement** du Fonds AMI à **1,621 milliard d'euros (soit une diminution de 9,4 % par rapport à 2016)** et le montant des **crédits de paiement** à **1,183 milliard d'euros (soit une augmentation de 12,8 % par rapport à 2016)**.

- *Le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) : des moyens renforcés*

Le Fonds pour la sécurité intérieure contribue à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'Union. Il apporte ainsi un concours financier en matière de coopération policière, de prévention et de répression de la criminalité, de gestion des crises ainsi que dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

Les financements dont bénéficie le FSI proviennent du budget de l'Union européenne et sont gérés de manière partagée avec les États membres, sur la base de programmes nationaux pluriannuels. À titre d'exemple, l'appui aux investissements nationaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le règlement relatif au « système européen de surveillance des frontières » (EUROSUR) est financé par le FSI.

Afin de répondre au besoin croissant d'une gestion efficace des frontières extérieures de l'Union européenne, **des ressources supplémentaires sont prévues dans le projet de budget pour 2017**. Les capacités d'intervention de l'agence FRONTEX font ainsi l'objet d'un renforcement notable. Par ailleurs, s'agissant de la sécurité intérieure de l'Union européenne, les États membres bénéficieront d'un soutien de l'Union européenne pour la mise en œuvre du système européen de dossiers passagers (*Passenger Name Record*). Les mesures prises au titre de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé feront également l'objet, pour l'année 2017, d'un renforcement des moyens alloués.

Reflet des priorités de l'Union européenne pour 2017, les crédits consacrés au FSI font l'objet d'un renforcement substantiel par rapport à l'année précédente. Ainsi, les **crédits d'engagement** sont-ils établis, dans le projet de budget, à **738,6 millions d'euros (soit une hausse de 14,4 %)** et les **crédits de paiement à 747,7 millions d'euros (soit une hausse de 89,3 %)**. Il convient de noter que la décomposition de l'évolution des crédits au FSI illustre également la primauté accordée à la lutte contre le crime organisé et les menaces sécuritaires afférentes, puisque ceux-ci connaissent une augmentation de 88 % en engagements et de 106,9 % en paiements.

- *Le Mécanisme de protection civile de l'Union*

Soutenant, cordonnant ou complétant l'action des États membres dans le domaine de la protection civile, le Mécanisme de protection civile de l'Union contribue à l'amélioration de l'efficacité des systèmes de prévention, de préparation et de réaction face aux catastrophes naturelles, technologiques ou causées par l'homme.

Compte tenu de la priorité donnée, au sein de la rubrique 3, aux dépenses consacrées à la crise des migrants et à la sécurité – qui représentent plus de 70 % du total des dépenses sous plafond de la rubrique -, la Commission européenne propose, dans son projet de budget pour 2017, un réajustement des crédits interne à la rubrique en réduisant, par rapport à la programmation financière initiale, le niveau des crédits affectés au mécanisme de protection civile ainsi que ceux consacrés aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux.

Montants totaux des crédits alloués à la sécurité et la citoyenneté (rubrique 3)

La rubrique 3 (« *Sécurité et citoyenneté* »), fait l'objet **d'une augmentation notable des crédits d'engagement (+ 5,4 % par rapport à 2016)**. Comme l'année précédente, la programmation des crédits correspondant à cette rubrique dépasse, compte tenu de l'actualité, le cadre de la programmation initiale figurant dans le cadre financier pluriannuel. La hausse des crédits alloués à la rubrique 3, grâce à la mobilisation de l'instrument de flexibilité et de la marge pour imprévus illustre la priorité donnée en 2017 à la gestion des défis posés par la crise migratoire et les menaces sécuritaires. **La mobilisation maximale des outils de flexibilité ne laisse, au total, aucune marge disponible pour cette rubrique.**

Les **crédits de paiement** s'établissent, pour leur part, à **3,7 milliards d'euros** et enregistrent ainsi une hausse de 25,1 % par rapport à 2016, résultat de l'augmentation des crédits d'engagement pour les années 2016 et 2017.

De manière générale, le projet de budget pour 2017 prévoit de consacrer environ **3 milliards d'euros au financement d'actions à l'intérieur de l'Union européenne.**

L'action de l'Union européenne en matière de sécurité et de gestion de la crise des réfugiés relève également, pour la dimension extérieure, de la rubrique 4.

4. Une hausse des moyens consacrés aux actions extérieures de l'Union européenne (rubrique 4) en grande partie imputable à la dimension externe de la gestion de la crise des réfugiés

- *Priorités pour 2017*

Visant à promouvoir la démocratie, la paix, la solidarité, la stabilité et la réduction de la pauvreté, l'action extérieure de l'Union européenne s'exerce principalement par **l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), l'instrument européen de voisinage (IEV) et l'instrument de financement de l'action extérieure.** Ces trois instruments voient leur contribution au financement des actions extérieures augmenter de 74,4 %, pour atteindre plus de **7 milliards d'euros**. Cette hausse est principalement tirée par celle des crédits alloués à l'instrument d'aide à la préadhésion pour répondre aux besoins liés à la mise en place de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie.

Par ailleurs, avec **945,4 millions d'euros**, l'aide humanitaire représente plus de **10 %** des crédits de la rubrique 4. Le projet de budget pour 2017 indique que les besoins supplémentaires qui ne peuvent, par essence, être évalués à ce stade pourront être financés par la réserve d'aide d'urgence.

Enfin, **l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)**, dont l'importance est centrale dans la promotion des valeurs européennes, **connaît une évolution relativement stable** : les montants évalués s'établissent ainsi à 189 millions d'euros en engagements (soit une augmentation de 1,9 %) et à 168,4 millions d'euros en paiements (soit une diminution de 6,7 %).

L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, d'une part, et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'autre part, bénéficient, dans le projet de budget pour 2017, **respectivement d'une allocation de 273,3 et de 333,9 millions d'euros**, tandis que les **crédits consacrés à l'instrument de partenariat demeurent relativement constants** (+ 6,4 % en engagements) et s'établissent à 133,7 millions d'euros en engagements.

De manière générale, la plupart des instruments de la rubrique 4 continueront à apporter un soutien à la gestion des migrations et de la crise des réfugiés, en fournissant aux États membres accueillant des réfugiés une assistance directe ou en menant des actions visant à s'attaquer aux causes profondes des migrations dans les principales régions concernées. Certaines de ces mesures, mises en œuvre par l'Union européenne, sont le reflet des engagements pris lors de la Conférence de Londres en février 2016 pour venir en aide à la population syrienne en Syrie ainsi qu'aux réfugiés et aux communautés les accueillant dans les pays voisins ⁽¹⁾.

Au total, le projet de budget pour 2017 propose de consacrer **525 millions d'euros pour l'assistance à la Syrie, à la Jordanie et au Liban**, conformément aux engagements formulés par l'Union européenne dans ce sens.

Par ailleurs, **750 millions d'euros sont destinés à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie en 2017**.

- *La politique de voisinage, principal poste de dépenses de la rubrique 4*

L'instrument d'aide de préadhésion et l'instrument européen de voisinage représentent à eux deux 45,6 % des engagements et 43 % des paiements de la rubrique 4.

L'instrument d'aide de préadhésion connaît, dans le projet de budget pour 2017, une importante hausse de ses crédits d'engagement (27,2 %), lesquels s'établissent à **2,114 milliards d'euros** tandis que ses crédits de paiement, d'un montant de **1,716 milliard d'euros**, enregistrent une baisse de 17,5 %.

L'instrument européen de voisinage, au service d'une politique qui demeure d'importance stratégique pour l'Union européenne – en particulier dans un contexte marqué par les nombreux mouvements migratoires –, voit ses crédits

(1) « Soutenir la Syrie et la région », Conférence de Londres organisée par les Nations Unies avec les gouvernements britannique et allemand, 4 février 2016.

demeurer relativement stables. Ces derniers s'établissent, en engagements à **2,187 milliards d'euros** (soit une progression nulle par rapport à l'année 2016) et, en paiements, à **2,294 milliards d'euros** (soit une diminution de 1,5 % par rapport à l'année 2016).

Par ailleurs, pour faire suite à la conférence de Londres de février 2016, **190 millions d'euros devraient être consacrés à la crise syrienne.**

- *La coopération : un effort particulier au profit du partenariat panafricain*

Comme l'année précédente, **l'instrument de financement de la coopération au développement**, principal instrument de la rubrique 4 en volume, voit ses moyens légèrement progresser en engagements (3,1 %) et diminuer en paiements (- 2,6 %) pour s'établir, dans le projet de budget pour 2017, respectivement à **2,711 et 2,657 milliards d'euros.**

L'instrument se répartit en programmes géographiques et thématiques dont les évolutions sont indiquées dans le tableau ci-dessous. Il convient de souligner **la hausse notable des crédits d'engagement (+ 16,8 % par rapport à 2016) consacrés au programme panafricain visant à soutenir la stratégie commune Afrique-Union européenne.** Ce programme réalise, après celui relatif à la coopération avec l'Afghanistan, la plus forte hausse des crédits d'engagement en 2017.

Évolution des crédits alloués à l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)

(en Mio EUR, arrondis aux prix courants)

ICD par volet	Budget 2016		Projet de budget (PB) 2017		Part		Différence 2017 - 2016		Différence 2017 / 2016	
	(1)		(2)				(2 - 1)		(2 / 1)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CE	CP	CE	CP	CE
— Coopération avec l'Amérique latine	320,3	133,7	333,4	245,6	12,3%	9,2%	13,1	111,9	4,1%	83,7%
— Coopération avec l'Asie	666,6	265,1	671,7	280,0	24,8%	10,5%	5,1	14,9	0,8%	5,6%
— Coopération avec l'Asie centrale	128,7	-9,1	128,8	56,0	4,8%	2,1%	0,1	6,9	0,1%	14,1%
— Coopération avec le Moyen-Orient	66,5	26,6	66,5	25,0	2,5%	0,9%	0,0	-1,6	0,0%	-5,9%
— Coopération avec l'Afghanistan	199,4	83,4	238,7	90,0	8,8%	3,4%	39,3	6,6	19,7%	7,9%
— Coopération avec l'Afrique du Sud	60,0	12,7	59,8	16,4	2,2%	0,6%	-0,2	3,8	-0,4%	29,7%
— Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent et réduction de la pauvreté, développement durable et démocratie	662,5	314,2	651,6	441,1	24,0%	16,6%	-10,9	66,9	-1,6%	17,9%
— Financer des initiatives de développement menées par des organisations de la société civile et des autorités locales ou en leur faveur	241,2	104,9	255,2	155,0	9,4%	5,8%	14,1	50,1	5,8%	47,8%
— Programme panafricain visant à soutenir la stratégie commune Afrique-Union européenne	93,5	33,7	109,2	124,7	4,0%	4,7%	15,7	71,0	16,8%	132,2%
— Erasmus + — Contribution des instruments de financement de la coopération au développement (ICD)	105,0	61,5	108,9	93,8	4,0%	3,5%	3,9	32,4	3,7%	52,7%
— Dépenses d'appui	86,2	86,2	87,6	87,6	3,2%	3,3%	1,4	1,4	1,7%	1,7%
— Achèvement (avant 2014)	—	1 478,1	p.m.	1 042,6	0,0%	39,2%	p.m.	-435,5	0,0%	-29,5%
Total	2 629,9	2 729,0	2 711,5	2 657,8	100,0%	100,0%	81,6	-71,2	3,1%	-2,6%

Source : Commission européenne

- *La promotion de la paix et de la démocratie : une légère hausse des actions programmées en dépit d'une relative réduction des dotations*

L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) est au service des objectifs que l'Union européenne s'est fixés en matière de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'en matière de promotion des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La Commission européenne estime, dans son projet de budget, qu'un maximum de **23 missions** (contre 22 en 2016) pourront être mises en œuvre en 2017 pour soutenir et évaluer les processus démocratiques et électoraux et que **quatre missions de suivi** pourront être réalisées pour apprécier la mise en œuvre des recommandations formulées après des missions d'observation électorale.

Pour mémoire, **l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix** comporte deux volets : l'un consacré à la prévention des conflits, la réaction aux crises et la consolidation de la paix et l'autre au traitement des menaces pesant sur la sécurité mondiale et transrégionale. Dans le projet de budget pour 2017, le montant des crédits qui lui sont consacrés s'élève à **273,3 millions d'euros en engagements** (soit une baisse de 16,3 % par rapport à l'année 2016) et à **294,2 millions d'euros en paiements** (soit une baisse de 7 % par rapport à l'année 2016).

- *L'aide humanitaire : un poste de dépenses d'importance stable*

L'aide humanitaire, qui représente – comme en 2016 – le quatrième poste budgétaire de la rubrique en volume, est dotée, dans le projet de budget pour 2017, de **945,4 millions d'euros en engagements** (soit une diminution de 14,7 % par rapport à l'année 2016) et de **1,145 milliard d'euros en paiements** (soit une diminution de 22,1 % par rapport à l'année 2016).

Reconnaissant l'importance croissante des besoins humanitaires en raison notamment de la crise des réfugiés, le projet de budget pour 2016, initialement doté de 932,8 millions d'euros, a été significativement renforcé en cours de processus budgétaire, par la lettre rectificative n° 2/2016 ainsi que par des transferts opérés au sein de la rubrique 4 et des fonds provenant de la réserve d'aide d'urgence. Le projet de budget pour 2017 tient compte de ces évolutions.

- *La politique étrangère et de sécurité commune : un accent particulier mis sur les actions d'urgence*

La politique étrangère et de sécurité commune enregistre, par rapport à l'année 2016, **une hausse de 2 % de ses crédits d'engagement et une légère diminution (- 0,5 %) de ses crédits de paiement**. Pour 2017, les crédits s'établissent ainsi à 333,9 millions d'euros en engagements et à 297,2 millions d'euros en paiements.

Il convient de relever que le volet des dépenses consacrées aux actions d'urgence enregistre une importante progression (+ 87,8 % en crédits d'engagement). La Commission européenne indique que si de nouvelles crises survenaient soudainement, il pourrait s'avérer nécessaire d'élargir ou de fusionner certaines des missions existantes ou de mettre en œuvre, le cas échéant, de nouvelles missions.

Montants totaux des crédits alloués à l'action extérieure de l'Union européenne (rubrique 4)

Pour la rubrique 4, « L'Europe dans le monde », la Commission européenne propose **9,4 milliards d'euros de crédits d'engagement** ; ce qui correspond à une augmentation de 2,9 % par rapport à l'année 2016 et ne laisse **aucune marge disponible sous plafond**. Cette hausse vise notamment à financer la dimension externe de la gestion de la crise des réfugiés, en particulier s'agissant des engagements pris par l'Union européenne à l'égard de certains pays voisins à l'instar de la Turquie, de la Jordanie et du Liban.

S'agissant des **crédits de paiement**, le projet de budget pour 2017 les établit à **9,289 milliards d'euros**.

5. Une progression contenue des dépenses administratives (rubrique 5)

La rubrique 5 regroupe l'ensemble des dépenses administratives des institutions européennes, ainsi que les coûts liés aux pensions et aux écoles européennes. D'importantes mesures de rationalisation ont été mises en œuvre et expliquent notamment que **la part de la rubrique 5 dans le budget de l'Union européenne demeure stable en 2017 par rapport à l'année 2016**.

Dans le projet de budget pour 2017, **les dépenses totales des administrations sont estimées à 9,321 milliards d'euros**, ce qui représente une **hausse de 4,1 %** par rapport au budget 2016 et **laisse une marge sous plafond de 596,3 millions d'euros**.

Il est prévu **que 514,4 millions d'euros de cette marge soient utilisés pour compenser la mobilisation de la marge pour imprévus au profit de la rubrique 3 (cf. supra)**.

De manière générale, les dépenses administratives demeurent globalement en augmentation et sont principalement tirées par le nombre croissant de départ à la retraite (+3,5 %). Par ailleurs, la nécessité de renforcer la sécurité, l'ajout d'une nouvelle langue officielle de l'Union européenne (l'irlandais) et l'ajustement des crédits pour prendre en compte la réévaluation des rémunérations à la fin de l'année 2015 – qui n'ont été que partiellement intégrés dans le budget pour l'année 2016 – constituent des charges supplémentaires pour le projet de budget pour 2017.

● *Grandes évolutions*

Comme l'année dernière, le projet de budget pour l'année 2017 maintient une approche rigoureuse des **dépenses administratives**. Ces dernières **augmentent, pour l'ensemble des administrations concernées, de 3,2 %** (hors dépenses liées aux pensions et aux écoles européennes).

Dans le projet de budget pour 2017, les dépenses de la Commission européenne, d'une part, et celles des autres institutions, d'autre part, connaissent une progression similaire de 3,2 %. Pour la Commission européenne, la hausse est principalement tirée par la suppression progressive de la dérogation relative à la langue irlandaise pour l'ensemble des institutions (5,8 millions d'euros), tandis que l'évolution s'explique principalement, dans le cas du Parlement européen, par le renforcement des crédits consacrés à la sécurité (46,6 millions d'euros) ainsi que par l'internalisation des chauffeurs (2,4 millions d'euros).

Par ailleurs, conformément à l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, le projet de budget prévoit une réduction des dépenses de personnel afin d'atteindre l'objectif de diminution de 5 % des effectifs sur la période 2013-2017.

Évolution des dépenses de la rubrique « Administration »

(en Mio EUR, arrondis aux prix courants)

	Budget 2016 ⁽¹⁾	PB 2017	Part	Différence 2017 - 2016	
— Pensions et Ecoles européennes	1 816,1	1 956,5	21,0%	140,4	7,7%
— Pensions	1 646,5	1 770,8	19,0%	130,3	7,9%
— Pensions du personnel	1 619,0	1 746,0	18,7%	127,0	7,8%
— Pensions des anciens membres	21,6	24,8	0,3%	3,3	15,2%
— Ecoles européennes ⁽²⁾	173,6	185,8	2,0%	10,1	5,8%
— Dépenses administratives des institutions	7 134,9	7 365,2	79,0%	230,3	3,2%
— Commission ⁽³⁾	3 356,9	3 466,0	37,2%	109,1	3,2%
— Autres institutions	3 777,9	3 899,1	41,8%	121,2	3,2%
— Parlement européen ⁽⁴⁾	1 834,4	1 900,6	20,4%	62,2	3,4%
— Conseil européen et Conseil	541,1	559,5	6,0%	14,4	2,6%
— Cour de justice de l'Union européenne ⁽⁴⁾	380,0	396,3	4,3%	16,3	4,3%
— Cour des comptes	137,6	140,2	1,5%	2,6	1,9%
— Comité économique et social européen	138,6	131,9	1,4%	1,3	1,0%
— Comité des régions	90,5	92,0	1,0%	1,4	1,6%
— Médiateur européen ⁽⁴⁾	18,4	10,7	0,1%	0,3	2,6%
— Contrôleur européen de la protection des données	9,3	11,2	0,1%	1,9	21,0%
— Service européen pour l'action extérieure	636,1	656,9	7,0%	20,8	3,3%
Total	8 951,0	9 321,7	100,0%	370,7	4,1%
<i>Plafond</i>	<i>9 483,0</i>	<i>9 918,0</i>			
<i>dont part compensée sur la marge pour imprévus</i>	<i>0,0</i>	<i>-514,4</i>			
<i>Marge</i>	<i>531,0</i>	<i>81,9</i>			
<i>dont Dépenses administratives des institutions</i>	<i>7 134,9</i>	<i>7 365,2</i>		<i>230,3</i>	<i>3,2%</i>
<i>Sous-plafond</i>	<i>7 679,0</i>	<i>8 007,0</i>			
<i>dont part compensée sur la marge pour imprévus</i>	<i>0,0</i>	<i>-514,4</i>			
<i>Sous-marge</i>	<i>544,1</i>	<i>127,5</i>			

(1) Le budget 2016 inclut les budgets rectificatifs n° 1 et 2 et le projet de budget rectificatif n° 3.

(2) Y compris les contributions de l'ensemble des institutions aux écoles européennes de type II. Pour le projet de budget 2017, les montants concernés sont les suivants: Commission: 818 473 EUR; Médiateur européen: 255 000 EUR; Parlement européen: 295 000 EUR et Cour de justice: 21 000 EUR.

(3) Y compris un montant de 4 664 253 EUR placé en réserve (sur la ligne budgétaire 40 01 40) pour l'école européenne à Francfort.

(4) Hors contribution aux écoles européennes.

Source : Commission européenne

- *Les dépenses administratives de la Commission européenne*

Les dépenses de rémunération de la Commission européenne représentent plus des deux tiers du montant total de ses dépenses administratives. La Commission européenne prévoit toutefois, compte tenu de l'importance de ce poste budgétaire, de réduire le nombre d'emplois autorisés dans son tableau

d'effectifs pour 2017, principalement en limitant à 2,3 % l'augmentation des crédits pour le personnel externe.

*

* *

Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes au cours de laquelle il a été procédé à l'examen du projet de budget pour 2017, le Conseil a adopté, le 20 juillet 2016, sa position sur le projet de budget pour 2017, sur la base d'un texte de compromis de la Présidence slovaque.

De manière générale, le Conseil prévoit, pour 2017, des montants inférieurs à ceux figurant dans le projet initial de la Commission européenne. Le texte du Conseil établit ainsi à **156,4 milliards d'euros le montant des crédits d'engagement** (soit une réduction de 1,3 milliard d'euros par rapport du projet de la Commission européenne) et à **133,8 milliards d'euros celui des crédits de paiement** (soit une baisse de 1,1 milliard d'euros par rapport au projet de la Commission européenne). Par rapport au budget 2016, la proposition du Conseil correspond à une hausse de 0,89 % des crédits d'engagement et une baisse de 7,02 % des crédits de paiement.

Par ailleurs, le Conseil a **soutenu la proposition de la Commission européenne de mobiliser la marge pour imprévus** en utilisant une partie des ressources disponibles dans les rubriques 2 et 5 pour financer une partie des actions déployées dans le cadre de la crise des réfugiés. **La ponction des sommes dans la rubrique 2, à partir de laquelle sont notamment financées les dépenses agricoles, est toutefois moins élevée que celle qui figure dans le projet de budget de la Commission européenne.**

Le Conseil approuvera formellement sa position sur le projet de budget pour 2017 le 12 septembre prochain, dans le cadre d'une procédure écrite.

CONCLUSION

Discuté dans un contexte particulier où les menaces pour la sécurité en Europe et les pressions qu'exercent sur les différents systèmes nationaux les flux massifs de réfugiés et de migrants vont croissant, l'élaboration du projet de budget pour 2017, par ailleurs contraint par les plafonds de la programmation financière pluriannuelle, se révèle être un délicat exercice.

Ambitieux mais réaliste, le budget pour 2017 doit donner à l'Union européenne les moyens de relever les défis qu'elle a identifiés comme prioritaires. Dans cette perspective, la Commission européenne entend notamment maintenir les efforts engagés pour favoriser la reprise de la croissance et de l'investissement dans une Union encore fragilisée par les conséquences de la crise économique et financière de la fin des années 2000. La sécurité en Europe et la gestion de la crise des réfugiés, qui constituent, compte tenu de l'actualité, les deux autres priorités pour 2017 font l'objet d'une attention particulière des institutions européennes se reflétant notamment dans les dotations budgétaires envisagées.

Traduisant certains des engagements pris par les chefs d'État et de gouvernement européens, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et de gestion des flux migratoires, le projet de budget pour 2017 fera, comme chaque année, l'objet d'intenses négociations au cours desquelles les positions exprimées, parfois difficilement compatibles entre elles, illustrent les différentes perceptions des moyens à mettre en œuvre pour remplir les objectifs que l'Union européenne s'est fixés.

La poursuite des négociations budgétaires après la période estivale interviendra dans un contexte marqué par la perspective de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel. **Vos rapporteurs se montreront particulièrement vigilants quant aux propositions que la Commission européenne formulera à ce sujet, ainsi qu'au rendu des travaux finaux du groupe d'experts de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti.**

Enfin, les conséquences du référendum britannique animeront sans doute, de manière plus ou moins perceptible, les prochaines négociations à caractère budgétaire. Pour l'heure, la législation européenne continue de s'appliquer dans son intégralité, comme l'ont rappelé, le 24 juin 2016, au lendemain des résultats du référendum britannique, dans une déclaration conjointe, les Présidents de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil européen ainsi que le Premier Ministre des Pays-Bas en sa qualité de représentant de la présidence tournante de l'Union européenne⁽¹⁾. Il est toutefois hautement improbable que les

(1) « Jusqu'à la fin de ce processus de négociations, le Royaume-Uni reste un membre de l'Union européenne, avec tous les droits et obligations qui en découlent. Selon les Traités que le Royaume-Uni a ratifiés, le

discussions sur le projet de budget pour 2017 ainsi que celles portant sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel n'abordent pas la question du Royaume-Uni, en particulier compte tenu de la situation du pays en matière de contribution au budget de l'Union européenne.

De manière plus générale, vos rapporteurs estiment que la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 et les incertitudes entourant la question du Brexit pourraient constituer des incitations fortes pour mener une réflexion d'ensemble sur le budget européen, dont la principale faiblesse demeure sans doute encore son caractère trop modeste, compte tenu des objectifs européens et des missions de l'Union telles qu'elles sont prévues par le traité de Lisbonne.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mardi 19 juillet 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **M. Jacques Myard.** Je salue, tout d'abord, le travail des rapporteurs pour essayer de rendre intelligible ce qui est parfois très difficile à comprendre. Lorsque l'on s'intéresse au budget européen, ce qui est réconfortant, c'est que l'on peut répéter chaque année à peu près la même chose. Répéter que l'Europe a tendance à s'occuper un peu de tout et, au lieu de se concentrer sur un certain nombre de sujets, s'éparpille. On le voit encore dans ce budget avec la multiplicité des rubriques que vous avez énumérées. Mais je crois surtout que l'on peut se poser une question beaucoup plus fondamentale : le budget européen est-il vraiment utile ?

N'y a-t-il pas une méthode beaucoup moins coûteuse et beaucoup plus efficace pour parvenir aux mêmes résultats ? Ne pourrait-on pas, en effet, se fixer des objectifs que les États membres mettraient ensuite en œuvre ? Je tiens à illustrer mes propos avec le cas des fonds structurels. Ces derniers disposent de fonds provenant des contribuables européens, ces fonds sont ensuite remontés à Bruxelles avant d'être redescendus « au niveau des trottoirs ». Mon image est réelle ; quand on pense que les fonds structurels financent parfois des piscines, je m'interroge...

Dans ces conditions, je pense que la plupart des rubriques du budget européen pourraient être supprimées et que nous pourrions décentraliser un certain nombre de politiques. Et si un État a besoin d'aide, il y a une autre méthode qui fonctionne et qui coûte beaucoup moins cher à mettre en œuvre – surtout en nombre de fonctionnaires –, c'est le recours à des protocoles financiers. Je voudrais rappeler qu'à une période, ce genre de choses était géré, dans notre pays, par trois ou quatre personnes au Trésor. Aujourd'hui, il y a une armada de personnes à Bruxelles pour gérer les fonds structurels donc il me semble que la question mérite d'être posée et je m'étonne que vous ne la posiez pas.

Par ailleurs, nous pouvons nous interroger sur la nécessité d'un service européen pour l'action extérieure. Est-ce véritablement nécessaire ? Ma réponse est non car c'est, tout d'abord, une machine à anglicisation de l'Union européenne et, ensuite, un organe inutile étant donné qu'il n'y a pas, en Europe, de politique étrangère commune. On pourrait multiplier à l'envi ce genre d'exemples et c'est la raison pour laquelle je pense qu'il faut profiter du Brexit pour remettre toutes ces choses à plat. Autant il est nécessaire d'avoir quelques actions – je pense notamment aux actions agricoles –, autant il est contre-productif de conserver une

multiplicité de rubriques. Je le répète, sur un certain nombre de rubriques, je pense que c'est une erreur de faire remonter de l'argent à Bruxelles et le faire redescendre ensuite dans les États membres avec une déperdition dans la gestion des collectivités locales notamment. Ces éléments me conduiront à ne pas voter les conclusions soumises à notre examen mais je tiens à saluer, une nouvelle fois, le travail des rapporteurs.

M. Bruno Gollnisch, membre du Parlement européen. Je partage un certain scepticisme sur les effets des ponctions qui sont suivies, ensuite, d'un certain nombre de redistributions mais je salue toutefois le travail des rapporteurs qui est, par ailleurs, extrêmement modéré. Je voudrais simplement signaler un élément qui, semble-t-il, a quelque peu échappé aux opinions publiques. Je pense au vote, lors de la dernière session plénière à Strasbourg, d'un amendement demandant un renforcement des ressources propres et, éventuellement, la création d'un impôt européen spécifique qui se surajouterait aux autres. Évidemment, ce vote n'a aucune valeur obligatoire et aucun impact sur le budget pour 2017 mais je ne suis pas sûr qu'une telle proposition formulée, à l'unisson par les principaux groupes du Parlement européen au lendemain du Brexit, remporte un franc succès. Je serais heureux d'avoir le point de vue de nos rapporteurs sur ce sujet.

La Présidente Danielle Auroi. J'ai proposé deux amendements que je soumetts à votre sagacité. Les deux amendements visent à souligner l'importance confirmée sur le plan budgétaire des engagements pris par l'Union européenne lors de la Conférence sur le climat. Tout le monde s'est engagé lors de la COP 21 et il faut, désormais, que les engagements se traduisent très concrètement. Je propose ainsi de rajouter, au titre des priorités stratégiques rappelées dans les conclusions par nos rapporteurs, « les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21 ». Le second amendement vise à insérer dans les considérants, les engagements contractés lors de la COP 21.

Ainsi je vous propose d'insérer, après le considérant n° 4, le paragraphe suivant : « Considérant que l'accord signé à Paris le 12 Décembre 2015 par cent quatre-vingt-seize pays dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique est un accord universel ayant pour finalité de faire face aux changements climatiques et que cet accord engage l'Union européenne à mobiliser les moyens permettant sa mise en œuvre, » et d'insérer, à l'alinéa 2, après les mots : « d'importance stratégique », les mots suivants : « au premier rang desquels les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21 ».

Marc Laffineur, co-rapporteur. Je vais essayer de répondre le plus complètement possible. Sur le budget européen, je voudrais quand même rappeler que ce sont les États membres qui font le budget. Je crois qu'il faut arrêter de toujours tout rejeter sur l'Europe ; l'Europe, c'est la Commission européenne, c'est le Parlement européen et ce sont les États membres qui se mettent d'accord sur un budget.

Sur les fonds structurels, évidemment des améliorations sont possibles, notamment dans la gestion mais de nombreux exemples de leur grande utilité peuvent être mobilisés. Je pense notamment aux pays de l'Europe de l'Est pour lesquels certains fonds européens ont été extrêmement utiles pour aider ces pays, au lendemain de la seconde guerre mondiale, à retrouver une certaine prospérité. Et je crois même que les États fondateurs avaient une certaine responsabilité historique et se devaient de les aider après 1989.

Sur l'agriculture, je l'indiquais à la fin de mon intervention, je crois qu'il y a le feu dans nos campagnes et qu'une crise importante risque de se produire. Il faudra tenir compte de cette situation et proposer des solutions et je crois que ces solutions devront être européennes et, notamment, pour peser sur le marché international. Nous serons tous plus forts si nous négocions ensemble plutôt que si chaque pays négocie seul de son côté.

Sur l'impôt européen, chaque pays a bien indiqué que cela n'était pas encore d'actualité. À titre personnel, je pense que cela serait une bonne chose mais je crois que le moment n'est pas encore venu et pour parvenir à un impôt commun, il faudrait déjà que nous parvenions à harmoniser les bases de la fiscalité sur les entreprises.

Enfin, sur les amendements, je n'ai pas d'objection particulière à les adopter.

M. Gilles Savary, co-rapporteur. Je relève un certain scepticisme et si je ne m'y associe pas, je déplore la pente, extrêmement dangereuse, qu'est en train de prendre l'Europe mais nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler.

Sur l'institutionnalisation du budget européen, je crois que dans les prochaines années, nous allons nous poser la question de son champ. Faut-il un budget européen ou un budget pour la zone euro ? Pour le moment, l'Union économique et monétaire fonctionne sur une jambe et pour le reste, les aspects budgétaires, elle met en place une forme de tutelle très lourde et très bureaucratique sur les budgets nationaux : c'est le TSCG. Nous sommes bien obligés de recourir à ce type d'instrument en présence d'une monnaie unique. C'est la raison pour laquelle je crois que la question du champ du budget va très sérieusement se poser.

Par ailleurs, pour que nous ayons un vrai budget, il ne faut pas, en effet, que cela soit les vases communicants. Je vous rappelle qu'en 1988, la part de la TVA dans le budget de l'Union européenne était de 61 % ; en 2013, elle est de 11 %. La part des droits de douane était de 29 % ; en 2013, elle est de 13 %. La part des contributions des États membres était de 10 % ; en 2013, elle est de 76 %. Donc le débat sur les ressources propres intervient d'emblée car nous sommes en train de détricoter progressivement les ressources propres. Un certain nombre de questions se posent et sont d'ailleurs en train d'être étudiées au sein du groupe d'experts de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti et il

faudra peut-être en effet profiter du Brexit pour remettre à plat l'ensemble du système.

Pour ce qui est des fonds structurels, je suis de ceux qui pensent qu'il s'agit de l'une des plus belles réussites de l'Union européenne. La rapidité avec laquelle les fonds structurels ont sorti de la misère des masses de populations considérables est unique dans le monde ; je ne connais pas d'autre exemple d'organisation politique qui a réussi à permettre une aussi grande convergence des économies – même si elle n'est pas encore achevée.

Je partage les inquiétudes exprimées sur l'agriculture. Aujourd'hui la PAC n'est absolument plus un régulateur de marché mais relève davantage du saupoudrage de subventions. La PAC est aujourd'hui devenue très inégalitaire : plus on a d'hectares, plus on touche de subventions et les marchés ne sont absolument pas régulés alors qu'ils sont devenus de plus en plus volatiles. Je crois qu'il est nécessaire de procéder à une réorientation massive de la PAC pour en (re)faire l'outil qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être : un outil régulateur de marché. Aujourd'hui, le système ne fonctionne pas de façon optimale

S'agissant, enfin, des amendements, j'y suis également favorable.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous propose à présent d'adopter les conclusions du rapport. »

PROPOSITION DE CONCLUSIONS

La commission des Affaires européennes

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

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

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

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

Vu le règlement (UE, Euratom) n° 2015/623 du Conseil du 21 avril 2015 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020,

Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017 présenté par la Commission européenne le 30 juin 2016, COM(2016) 300/850801,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017, COM(2016) 314 final,

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne aux fins du paiement d'avances dans le cadre du budget général de l'Union pour 2017, COM(2016) 312 final,

Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 12 février 2016 sur les orientations budgétaires pour 2016,

Considérant que l'accord politique auquel sont parvenus le Conseil et le Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 fixe des plafonds inférieurs à ceux du cadre financier pluriannuel pour 2007-2013, mais prévoit de nouveaux instruments de flexibilité qui doivent in fine permettre

la mobilisation d'un volume de crédits plus important que celui exécuté lors de la précédente période de programmation,

Considérant que l'objectif principal de la procédure budgétaire est d'obtenir un accord sur les priorités politiques dans les engagements budgétaires,

Considérant que la dégradation du contexte sécuritaire et de la situation au Proche et Moyen-Orient constituent, pour l'Union européenne, des défis d'envergure à relever à plus ou moins court terme, dont les implications budgétaires doivent être prises en compte,

Considérant que les discussions budgétaires pour l'année 2017 se déroulent dans un contexte particulier marqué par la perspective de la sortie de l'Union européenne de l'un de ses membres et dans celle de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel,

Considérant que l'accord signé à Paris le 12 Décembre 2015 par cent quatre-vingt-seize pays dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique est un accord universel ayant pour finalité de faire face aux changements climatiques et que cet accord engage l'Union européenne à mobiliser les moyens permettant sa mise en œuvre,

1. Prend acte des grandes orientations du projet de budget de l'Union européenne pour 2017 présenté par la Commission européenne ;

2. Se félicite que l'emploi, la croissance et l'investissement demeurent les principales priorités de la Commission européenne, dans un contexte économique encore fragile ; salue la priorité également donnée à la gestion de la crise des réfugiés ainsi qu'à la sécurité en Europe par le renforcement significatif des moyens financiers que le projet de budget pour 2017 leur attribue ; insiste sur la nécessité de veiller, dans le cadre des négociations, à ce que d'autres projets d'importance stratégique, au premier rang desquels les moyens alloués à la mise en œuvre des engagements pris lors de la COP 21, ne pâtissent pas de ces ajustements budgétaires ;

3. Estime que le projet de budget pour 2017 présenté par la Commission européenne, raisonnablement réaliste et ambitieux, est conforme au cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ;

4. Rappelle que le niveau limité des plafonds retenus pour le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 justifie qu'il soit pleinement fait usage, chaque année, de l'ensemble des instruments de souplesse prévus pour la période, tant en engagements qu'en paiements, le cas échéant au-delà des plafonds fixés ; considère que la mobilisation de l'instrument de flexibilité et de la marge pour imprévus permettent une réorientation stratégique et bienvenue des crédits pour financer les actions les plus urgentes pour l'année 2017 ;

5. Souscrit à la nécessité de renforcer de façon substantielle les crédits alloués à la rubrique 3 relative à la sécurité et à la citoyenneté ; souligne que le renforcement des moyens mobilisés dans cette perspective est compensé par une mobilisation des crédits disponibles sous les plafonds des rubriques « Croissance durable : ressources naturelles » et « Administration » dont les marges, ainsi réduites, sont susceptibles de constituer des rigidités lors de l'exécution du budget ; considère, à cet égard, que les prélèvements effectués sur la rubrique « Croissance durable : ressources naturelles » sont quelque peu préoccupants dans un contexte caractérisé par la crise agricole ;

6. Salue la création récente d'un nouvel instrument fournissant une aide d'urgence, principalement à caractère humanitaire, destiné aux États membres, et considère que les 200 millions d'euros qui lui sont alloués dans le projet de budget pour 2017 permettront de fournir une aide précieuse pour l'accueil des réfugiés et des migrants au sein de l'Union européenne ;

7. Regrette que l'initiative pour l'emploi des jeunes ne fasse pas l'objet d'une augmentation de crédits par rapport à l'année 2016 et espère que les discussions relatives à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, qui devront aborder les principaux résultats et perspectives de cette initiative, seront l'occasion de la pérenniser ;

8. Se félicite des augmentations de crédits prévues pour la rubrique « Europe dans le monde », mais craint que ces dotations ne s'avèrent insuffisantes au regard des enjeux auxquels l'Europe doit actuellement faire face, s'agissant des événements en Méditerranée ainsi qu'au Proche-Orient.

ANNEXE : RÉCAPITULATIF DU FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE PROPRE ET PAR ÉTAT MEMBRE

TABLEAU 6

Récapitulatif du financement¹² du budget général par type de ressource propre et par État membre

État membre	Ressources propres traditionnelles (RPT)				Ressources propres «TVA» et «RNB», ajustements compris					Total des ressources propres ¹³
	Cotisations nettes dans le secteur du sucre (75 %)	Droits de douane nets (75 %)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75 %)	Frais de perception (25 % des RPT brutes) p.m.	Ressource propre TVA	Ressource propre RNB	Correction britannique	Total «contributions nationales» (8) = (5) + (6) + (7)	Part dans le total des «contributions nationales» (%)	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10) = (3) + (8)
Belgique	6 600 000	1 981 700 000	1 988 300 000	662 766 667	530 323 200	2 649 833 160	239 756 495	3 419 912 855	3,02	5 408 212 855
Bulgarie	400 000	63 700 000	64 100 000	21 366 667	64 650 300	278 754 624	25 221 675	368 626 599	0,33	432 726 599
République tchèque	3 400 000	249 100 000	252 500 000	84 166 667	212 455 800	987 879 125	89 383 151	1 289 718 076	1,14	1 542 218 076
Danemark	3 400 000	389 800 000	393 200 000	131 066 667	318 802 500	1 765 444 496	159 737 145	2 243 984 141	1,98	2 637 184 141
Allemagne	26 300 000	4 139 800 000	4 166 100 000	1 318 699 996	4 051 851 800	20 024 866 647	310 883 192	24 387 605 639	21,57	28 553 705 639
Estonie	0	28 100 000	28 100 000	9 366 667	32 394 000	134 584 650	12 177 198	179 155 848	0,16	207 255 848
Irlande	0	312 700 000	312 700 000	104 213 333	251 320 200	1 143 500 261	103 463 727	1 498 284 188	1,33	1 810 984 188
Grèce	1 400 000	145 700 000	147 100 000	49 033 334	233 254 800	1 122 338 514	101 549 015	1 457 142 329	1,29	1 604 242 329
Espagne	4 700 000	1 407 500 000	1 412 200 000	470 713 334	1 470 944 400	7 104 899 164	642 850 178	9 218 693 742	8,15	10 630 893 742
France	30 900 000	1 634 100 000	1 665 000 000	555 000 000	2 984 214 000	14 207 657 038	1 285 506 613	18 477 377 651	16,34	20 142 377 651
Croatie	1 700 000	44 400 000	46 100 000	15 366 667	68 425 350	284 281 095	25 721 710	378 428 155	0,33	424 528 155
Italie	4 700 000	1 830 000 000	1 834 700 000	611 566 667	1 872 447 000	10 489 838 343	949 118 952	13 311 404 295	11,77	15 146 104 295
Chypre	0	18 300 000	18 300 000	6 100 000	26 676 300	110 829 799	10 027 863	147 533 962	0,13	165 833 962
Lettonie	0	31 900 000	31 900 000	10 613 333	31 362 900	166 378 061	15 053 861	212 794 822	0,19	244 694 822
Lituanie	800 000	80 500 000	81 300 000	27 100 000	48 017 700	248 147 771	22 452 372	318 617 843	0,28	399 917 843
Luxembourg	0	17 800 000	17 800 000	5 913 333	54 304 350	225 613 754	20 413 498	300 331 602	0,27	318 131 602
Hongrie	2 100 000	140 700 000	142 800 000	47 600 000	140 130 000	706 503 977	63 924 371	910 558 348	0,81	1 053 358 348
Malte	0	12 400 000	12 400 000	4 113 333	14 429 250	59 948 002	5 424 086	79 801 338	0,07	92 201 338
Pays-Bas	7 200 000	2 396 000 000	2 403 200 000	801 066 667	865 377 000	4 422 651 240	68 661 184	5 356 699 424	4,74	7 759 899 424
Autriche	3 200 000	209 600 000	212 800 000	70 913 334	482 235 600	2 119 772 426	32 909 164	2 634 917 190	2,33	2 847 717 190
Pologne	12 800 000	565 000 000	577 800 000	192 600 000	566 854 800	2 666 144 600	241 232 351	3 474 231 751	3,07	4 052 031 751
Portugal	100 000	128 300 000	128 400 000	42 800 000	268 796 700	1 145 129 909	103 611 177	1 517 537 786	1,34	1 645 937 786
Roumanie	900 000	132 100 000	133 000 000	44 313 333	178 125 900	1 084 401 671	98 116 496	1 360 644 067	1,20	1 493 644 067
Slovenie	0	69 000 000	69 000 000	23 000 000	55 640 700	246 779 240	22 328 548	324 748 488	0,29	393 748 488
Slovaquie	1 300 000	94 300 000	95 600 000	31 866 667	82 906 200	497 332 534	44 998 571	625 237 305	0,55	720 837 305
Finlande	700 000	129 000 000	129 700 000	43 213 333	279 193 200	1 289 645 755	116 686 949	1 685 525 904	1,49	1 815 225 904
Suède	2 600 000	539 100 000	541 700 000	180 566 667	640 014 600	3 056 988 495	47 459 309	3 744 462 404	3,31	4 286 162 404

12 p.m. (ressources propres + autres recettes = total des recettes = total des dépenses); (133 188 534 955 + 1 710 106 608 = 134 898 641 563 = 134 898 641 563).

13 Total des ressources propres en pourcentage du RNB: (133 188 534 955) / (15 033 319 900 000) = 0,89 %; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB: 1,23 %.

Royaume-Uni	9 500 000	3 209 900 000	3 219 400 000	1 073 133 334	3 551 661 900	15 446 366 154	-4 858 668 851	14 139 359 203	12,51	17 358 759 203
Total	124 700 000	20 000 500 000	20 125 200 000	6 708 400 000	19 376 814 450	93 686 520 505	0	113 063 334 955	100,00	133 188 534 955

Source : Commission européenne