

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mercredi 23 juillet
2014
11 h 30

Compte rendu n° 149

- I. Examen du rapport d'information de M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur sur le projet de budget 2015 de l'Union européenne..... 3
- II. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur les risques d'aggravation de la crise ukrainienne suite au tir d'un missile contre un avion civil 14
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 17

**Présidence de
M^{me} Danielle Auroi**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 23 juillet 2014

Présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 11 h 30

I. Examen du rapport d'information de M^{me} Estelle Grelier et M. Marc Laffineur sur le projet de budget 2015 de l'Union européenne

M. Marc Laffineur, co-rapporteur. S'agissant tout d'abord du recours aux instruments de souplesse, qu'il s'agisse de la marge pour imprévus en 2014 ou de l'instrument de flexibilité pour Chypre en 2015, je pense que cela doit se faire dans le respect des règles posées par le règlement fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) et par l'accord interinstitutionnel.

Cela signifie en particulier que la mobilisation de ces instruments, auxquels les institutions font appel en cours de gestion pour faire face à des événements imprévus, ne doit pas conduire à dépasser le plafond fixé chaque année en crédits de paiement.

Il y a deux justifications fortes à ce principe.

La première est que les textes européens, qui visent explicitement la possibilité de dépasser les plafonds au titre des instruments de souplesse en engagements, ne le prévoient pas en paiements. D'ailleurs, un amendement du Parlement européen allant en ce sens avait été refusé lors des négociations sur les textes financiers, ce qui prouve bien que telle n'a pas été la volonté des législateurs.

La seconde justification à l'interdiction de mobiliser les instruments de flexibilité au-delà des plafonds en paiements réside dans le fait que cela revient à remettre en cause les plafonds fixés par les chefs d'État et de gouvernement et le Parlement européen, qui constituaient un bon équilibre entre les défis que l'Union doit relever en matière de croissance, de compétitivité et de solidarité et les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres.

La proposition de la Commission européenne, qui apparaît comme une réaction parce qu'elle n'a pas obtenu gain de cause sur les plafonds du CFP 2014-2020, revient en réalité à vider de son sens l'accord auquel sont difficilement parvenus les branches de l'autorité budgétaire.

Pour ce qui concerne ensuite le projet de budget pour 2015, il me semble que la proposition de la Commission européenne de saturer le plafond des crédits de paiement équivaut, là aussi, à remettre en cause les plafonds fixés dans le CFP.

En effet, au vu des exercices budgétaires passés, il y aura certainement besoin de mobiliser, au cours de l'année 2015, les instruments de souplesse, ne serait-ce que pour faire face à un événement imprévu comme des inondations, un tremblement de terre ou une autre catastrophe naturelle, et cela ne pourra alors se faire que par dépassement du plafond en paiements, en violation de l'accord.

Afin d'assurer le respect de cet accord, il convient au contraire de voter des budgets annuels comportant des marges suffisantes sous les plafonds qui, je le rappelle, ne constituent pas des objectifs de dépenses. Il s'agit ainsi de permettre de faire face aux aléas qui peuvent intervenir en cours de gestion sans remettre en cause le cadre financier pluriannuel.

Il me semble en particulier que, dans le projet de budget pour 2015, le niveau des paiements doit être revu, de telle sorte qu'une marge puisse être préservée à des fins de mobilisation en cours de gestion.

Cette révision à la baisse des crédits de paiement apparaît d'autant plus justifiée, si l'on compare les évolutions entre le budget européen et les budgets nationaux. Il existe par exemple un décalage très net entre l'évolution des finances publiques européennes et françaises. Ainsi, alors que le projet de budget pour 2015 proposé par la Commission européenne enregistre une forte progression, de 5 %, des paiements par rapport au budget initial pour 2014, le budget de l'État français devrait baisser de 1 % entre la LFI pour 2014 et le PLF 2015, selon les informations transmises par le Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques.

Il convient d'ailleurs de garder à l'esprit que, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, la progression dynamique de la contribution française au budget de l'Union contraint d'autant les moyens des ministères, compte tenu de la prise en compte de la contribution au budget européen dans la norme de dépenses de l'État.

Au total, il me semble que le projet de budget pour 2015 doit refléter un équilibre entre le besoin de préserver une marge de sécurité en paiements et la nécessité de disposer des moyens nécessaires pour conduire les politiques prioritaires en matière de soutien à la croissance et à l'emploi, y compris dans le domaine agricole. Cela suppose de déterminer précisément le niveau des besoins en engagements et en paiements, en prenant en compte l'exécution budgétaire des deux dernières années et celle en cours ainsi que les capacités d'absorption réelles des programmes.

À cet égard, si les principes de prudence budgétaire prônés par le Conseil me semble plutôt de bon aloi, je m'interroge sur la pertinence et l'ampleur de certaines coupes proposées par le Conseil, notamment sur la rubrique 1A (en particulier sur ITER, Galileo et Horizon 2020) et sur la rubrique 2.

En tout état de cause, j'estime que des efforts supplémentaires peuvent et doivent être réalisés sur les dépenses administratives, au profit des programmes opérationnels.

En particulier, il me semble que l'ensemble des institutions doivent participer à l'objectif de réduction de 5 % de leurs effectifs entre 2013 et 2017 fixé dans l'accord interinstitutionnel.

Or, si la plupart des institutions ont commencé à faire des efforts, la réalisation de l'objectif a d'ores et déjà pris du retard et pourrait même être remise en question.

Ainsi, le Parlement européen a renforcé ses effectifs de 102 emplois en 2013 et 2014, alors que son objectif de réduction est, en moyenne, de – 67 emplois par an.

Par ailleurs, les modalités d'application retenues ne garantissent pas une véritable maîtrise des effectifs.

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

Ensuite, les effectifs concernés incluent les seuls personnels statutaires, ce qui exclut les agents contractuels, les intérimaires et les experts nationaux détachés. Les institutions ont donc tendance à recourir davantage aux contractuels, afin de compenser la réduction de leur personnel permanent.

Il m'apparaît donc nécessaire de remédier au plus vite à ces faiblesses. Sinon, l'objectif de maîtrise des effectifs fixés par le Conseil européen restera lettre morte.

Pour conclure, je ne pourrai pas voter en faveur des propositions de conclusions qui sont soumises à la Commission aujourd'hui car elles valident le principe du dépassement des plafonds en paiements, même si je suis en accord avec plusieurs points comme, par exemple, les points 2 et 3 relatifs au volet « recettes » du budget.

M^{me} Estelle Grelier, co-rapporteur. Je voudrais tout d'abord rappeler quelques éléments de contexte. Nous nous prononçons aujourd'hui sur le projet de budget pour 2015, après que le COREPER a, la semaine dernière, adopté à la majorité qualifiée une position de compromis que le Conseil devrait valiser définitivement après une procédure de consultation écrite le 2 septembre prochain, et alors que la commission des Budgets du Parlement européen se réunit aujourd'hui pour définir sa position.

Force est de reconnaître que les budgets se suivent et se ressemblent. Celui pour 2015 s'inscrit, comme les précédents, dans un contexte difficile.

D'une part, comme notre Commission a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 est insuffisant. Il serait d'ailleurs intéressant de voir comment va se traduire concrètement, sur le budget européen, le vaste plan d'investissement de 300 milliards d'euros que le nouveau président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker vient d'annoncer.

D'autre part, l'exécution des crédits en 2013 a été très tendue et elle l'est de nouveau cette année compte tenu, notamment, du faible niveau du budget voté pour 2014, sur lequel nous nous étions d'ailleurs prononcé défavorablement. Ce constat est général. Ainsi, aujourd'hui, au Parlement européen, on parle de crise des paiements et de procédure budgétaire dépassée.

En 2013, 9 budgets rectificatifs ont été nécessaires et ont finalement conduit à augmenter les engagements d'1,2 milliard d'euros et les paiements de 11,6 milliards d'euros, soit près de 8 % du budget !

En outre, la Commission européenne a dû revoir fortement à la hausse ses prévisions de recettes issues des droits de douane à deux reprises en cours d'année, ce qui, compte tenu des répercussions sur les contributions nationales, a déstabilisé les conditions d'exécution nationales.

On se retrouve ainsi avec un Conseil qui sous-évalue systématiquement le volet « dépenses » et une Commission européenne qui a du mal à évaluer le volet « recettes » !

À cet égard, il est assez surprenant de noter que, malgré la demande, faite à l'automne dernier, du Conseil en faveur d'une remise à plat de la méthode de calcul de la Commission européenne, celle-ci n'a encore rien modifié à ce stade et que les prévisions figurant dans le projet de budget pour 2015 sont plus que sujettes à caution !

Ces aléas sur les contributions nationales plaident en faveur d'un financement du budget européen davantage assis sur des ressources propres, comme notre commission l'a déjà demandé. Nous avons d'ailleurs l'intention, avec Marc Laffineur, de nous impliquer fortement dans les travaux qui vont être conduits d'ici à la conférence interinstitutionnelle de 2016 consacrée à l'examen des propositions du groupe à haut niveau présidé par Mario Monti. A cet égard, il conviendrait que, dans un souci d'efficacité, la composition de ce groupe de travail soit rapidement stabilisée. Aujourd'hui composé de dix membres plus le président, il pourrait en effet être remanié à la suite du renouvellement du Parlement européen et de la Commission mais également du souhait exprimé par le Conseil de porter à 4 le nombre de ses représentants, afin d'y inclure un représentant français.

J'en reviens à l'exécution budgétaire, qui semble à nouveau difficile en 2014, puisque la Commission européenne demande une ouverture de 4,7 milliards d'euros en paiements dans son projet de budget rectificatif n° 3, dont 4 milliards à partir de la marge pour imprévus, ce qui correspond à la totalité de sa disponibilité.

Toutefois, cette proposition fait débat. En effet, les contributeurs nets contestent les conditions de mobilisation de la marge – les dépenses ainsi couvertes ne correspondant pas, selon eux, à des événements imprévus – et la possibilité de mobiliser la marge pour imprévus au-dessus du plafond fixé en crédits de paiement. Nous avons là, avec Marc Laffineur, une vraie divergence de fond.

Je partage, pour ma part, l'analyse juridique de la Commission européenne selon laquelle l'ensemble des instruments spéciaux (réserve pour aides d'urgence, Fonds de solidarité de l'Union européenne, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, instrument de flexibilité) peuvent être mobilisés au-delà des plafonds en paiements car, dès lors que c'est possible pour les engagements, cela doit également l'être pour les paiements. En outre, je rappelle que la contrepartie à un cadre financier resserré a été, notamment du côté du Parlement européen, une plus grande souplesse de gestion destinée à permettre, au final, une mobilisation plus importante des crédits. Il faut donc tirer parti de toutes les possibilités offertes.

J'en viens maintenant au projet de budget pour 2015.

L'ensemble des moyens proposés par la Commission européenne pour 2015 s'établit à près de 146 milliards d'euros en engagements et à 142 milliards d'euros en paiements, dont 515 millions en engagements et 225 millions en paiements pour les instruments spéciaux.

Les moyens ainsi prévus pour 2015 représentent, en engagements, 1,04 % du RNB et, en paiements, 1,02 % du RNB. Ainsi, la part de la richesse européenne consacrée au budget européen ne cesse de diminuer : d'1,1 % du RNB en 2013, les crédits de paiement sont passés à 1,04 % en 2014 et devraient représenter 1,02 % du RNB en 2015.

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

Il convient par ailleurs de souligner que la proposition de la Commission européenne conduit à saturer le plafond prévu pour les crédits de paiement en 2015 et même à le dépasser, à hauteur de 11 millions d'euros, dans le cadre de la mobilisation de l'instrument de flexibilité au profit de Chypre, qui bénéficie d'un soutien financier exceptionnel dans le cadre des fonds structurels au regard de sa situation économique très dégradée.

La Commission européenne met ainsi les gouvernements, qui ont arrêté les plafonds du CFP en février 2013, devant leurs responsabilités et invite, comme avec son projet de budget rectificatif n° 3 pour 2014, à une mobilisation totale des possibilités de souplesse de gestion prévues dans le règlement fixant le CFP et dans l'accord interinstitutionnel.

Pour ma part, j'estime que la proposition de la Commission européenne permet de répondre au mieux aux exigences posées en matière de soutien à la croissance et à l'emploi, compte tenu du contexte financier contraint qui lui a été assigné. On a, à ce sujet, déjà eu l'occasion plusieurs fois de dénoncer la faiblesse des plafonds retenus dans le CFP.

Je considère par conséquent que la position du Conseil, qui suggère de réduire les engagements de 522 millions d'euros et les paiements de 2,1 milliards d'euros – la France préconisait même une coupe de 4 milliards –, n'est pas cohérente avec les annonces faites sur les priorités de l'Union et ne permet pas d'assurer le respect de l'obligation faite par le TFUE de veiller « à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers ». S'il est voté en l'état, le budget pour 2015 nécessitera très rapidement un budget rectificatif. La Commission des budgets du Parlement européen se réunit aujourd'hui même pour définir sa position ; tout semble indiquer qu'elle sera favorable à la proposition de la Commission européenne.

Il faut en effet souligner que cette proposition présente l'intérêt de mettre l'accent sur la rubrique qui concentre les crédits en faveur de la croissance, avec notamment la priorité accordée au programme Horizon 2020 et au programme « COSME » en faveur de PME.

Elle permet en outre de confirmer ce que nous avons demandé, à savoir la concentration en début de cadre financier des financements en faveur de l'Initiative pour

l'emploi des jeunes ainsi que des moyens en faveur de la recherche, du programme « ERASMUS + » et du programme « COSME ».

Si les moyens relatifs à la rubrique 2, qui porte notamment la politique agricole commune, sont globalement stabilisés, la dotation du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche progresse de manière soutenue. Il s'agit en effet d'accompagner sa montée en puissance et je m'en félicite.

Sur la rubrique « Citoyenneté et sécurité », ce sont les fonds relatifs aux questions migratoires et de sécurité qui apparaissent comme prioritaires.

S'agissant des moyens destinés à la politique extérieure de l'Union, une attention particulière est, bien entendu, accordée à l'Ukraine.

La rubrique 5, qui regroupe l'ensemble des moyens des institutions européennes, voit ses crédits augmenter de 2,5 %, notamment compte tenu de la progression des pensions.

Le rapport d'information donne le détail précis de la ventilation et de l'évolution des crédits au sein de chaque rubrique.

Au-delà des priorités ainsi affichées, le projet de budget pour 2015 permet-il d'inverser la progression continue des restes à liquider, c'est-à-dire des engagements pris mais non encore couverts par des paiements, qui s'élèvent à 222 milliards d'euros fin 2013 ?

Non, le projet de budget pour 2015 ne le permet pas. S'il est normal que, dans un budget d'investissement, il y ait un décalage entre les engagements et les paiements, l'accumulation et la progression continue du reste à liquider est inquiétante. C'est le symptôme d'un processus de décision budgétaire obsolète.

Bien que 40 % des crédits de paiement demandés pour 2015 soient destinés à couvrir des engagements antérieurs, le reste à liquider devrait continuer à progresser en 2015.

S'il est normal qu'il existe un décalage entre les engagements et les paiements dans un budget centré sur l'investissement, l'aggravation continue du reste à liquider et l'incapacité à inverser cette tendance sont inquiétantes.

Autre sujet d'inquiétude, les prévisions de recettes douanières de la Commission européenne. C'est quand même un comble que la Commission européenne, qui exige la mise en place d'autorités indépendantes dans les États membres pour assurer de la fiabilité des prévisions économiques, produise des estimations de recettes si éloignées de la réalité.

S'agissant de la question des rabais dont bénéficient certains États comme l'Allemagne, ceux-ci ont disparu de manière temporaire, ce qui permet de limiter, en France, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union, sur lequel nous aurons un débat cet automne et je vous en remercie Madame la Présidente. Mais la nouvelle décisions ressources propres devrait entrer en vigueur en 2016, réintroduisant des mécanismes de correction avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014, ce qui va provoquer un ressaut important du prélèvement sur recettes et peser d'autant sur le budget français.

Aussi, je souhaiterais que les contributions nationales soient retirées du calcul du solde public dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Je sais que la présidence italienne est favorable à l'examen de ce point. Nous nous devons de le soutenir.

Je voudrais enfin souligner que les comparaisons entre un budget européen en progression et des budgets nationaux resserrés doivent être appréhendées avec prudence, car le budget européen, centré sur l'investissement, constitue un levier de croissance et d'emploi.

Les conclusions qui vous sont présentées reprennent ces idées. Je tiens en particulier à indiquer que, s'agissant du Fonds européen d'aide aux plus démunis, il est regrettable qu'un cofinancement soit désormais exigé, alors que ce n'était pas le cas auparavant, quand l'aide aux plus démunis était inscrite sur la rubrique agricole. Par ailleurs, nous avons avec Marc Laffineur une vraie divergence sur l'évolution des effectifs des institutions européennes, car j'estime que l'objectif de 5 % de réduction ne peut pas s'appliquer aux institutions qui ont vu, avec les nouveaux traités, leurs pouvoirs croître dans le triangle institutionnel. Comment le Parlement européen pourrait-il être astreint à cet objectif de 5 % ?

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

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

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

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

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

M^{me} Estelle Grelier, rapporteure. Le programme Horizon 2020 est bien prioritaire puisqu'il devrait bénéficier de 9,6 milliards d'euros en engagements - en progression de 6 % - et de 9 milliards d'euros en paiements - en progression de 43,7 %. 83 % des crédits de paiement mobilisés cette année seront néanmoins destinés à couvrir des engagements antérieurs au budget 2015. Au total, le programme Horizon 2020 devrait bénéficier d'une des augmentations les plus fortes au sein du projet de budget pour 2015. S'agissant du changement climatique, l'Union européenne a impulsé beaucoup de normes, ce qui est difficilement chiffrable. L'objectif de consacrer au moins 20 % du budget aux questions climatiques apparaît encore lointain, puisque 12,5 % du budget devraient y être consacrés en 2015, contre 12,7 % en 2014. Plus précisément, les politiques en faveur de l'environnement et du climat devraient bénéficier de 477 millions d'euros en engagements, ce qui représente une hausse de 6,8 %, et de 372 millions d'euros en paiements, soit une hausse de 22,7 %.

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

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

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

La Commission a *adopté* la proposition de conclusions ainsi rédigée :

« *La Commission des affaires européennes,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Rappelle que le budget européen, centré sur l'investissement, est un outil pertinent de soutien à la croissance et à l'emploi, en particulier dans un contexte économique difficile ; estime, par conséquent, qu'il convient d'accorder en 2015 la priorité aux rubriques

« Croissance intelligente et inclusive » et « Croissance durable » du budget de l'Union européenne ; insiste plus particulièrement sur la nécessité d'octroyer des moyens suffisants pour permettre le lancement des nouveaux projets du programme cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 », du programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises « COSME », du mécanisme pour l'interconnexion en Europe ainsi que du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, qui constituent des vecteurs importants de croissance et de modernisation de l'économie ;

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

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

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

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

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

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

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, la Commission a donc approuvé les textes suivants :

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

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

– la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2014 (**COM(2014) 328 final – E 9386**) ;

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

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

II. Communication de la Présidente Danielle Auroi sur les risques d'aggravation de la crise ukrainienne suite au tir d'un missile contre un avion civil

La Présidente Danielle Auroi. Je tenais à évoquer devant vous les risques d'aggravation de la crise ukrainienne, suite au tir d'un missile contre un avion civil de la Malaysian Airlines. Cet avion s'est écrasé dans l'Est de l'Ukraine le 17 juillet au soir, provoquant la mort de 298 passagers à bord.

En premier lieu, je souhaite préciser que notre commission des affaires européennes s'associe au deuil des familles concernées, de nationalité néerlandaise pour la plupart, mais également d'au moins huit autres nationalités. C'est un drame terrible et nous partageons tous l'immense émotion exprimée par le Président François Hollande immédiatement après son annonce.

Simultanément, le Chef de l'État français a demandé, le premier, que « tout soit mis en œuvre pour faire la lumière sur les circonstances qui ont provoqué » la destruction en vol de ce Boeing 777, parti d'Amsterdam pour Kuala Lumpur. Nous ne pouvons, bien entendu, que le rejoindre dans cette exigence.

Au-delà de cette manifestation de notre émotion, de notre solidarité et de notre volonté que toute la lumière soit faite sur les responsabilités dans ce drame, il faut nous interroger sur les risques d'aggravation de la crise ukrainienne qu'il entraîne.

Il y a une semaine, lors de notre communication sur la mission effectuée en Ukraine du 3 au 6 juillet, nous pouvions nous montrer encore relativement optimistes sur les chances de stabilisation dans ce pays ; nous vous avons expliqué pourquoi et sous quelles conditions.

Nous ne pouvions toutefois pas prévoir la « nouvelle donne » que risque d'entraîner cet événement et l'aggravation des tensions diplomatiques qui s'ensuit.

Au centre de ces tensions diplomatiques, la Russie, avec laquelle nous réaffirmions la semaine dernière notre souhait de dialogue. Nous ne voulons pas la traiter comme « le vilain petit canard » mais il y a des réalités objectives dont il faut tenir compte. Mais pour dialoguer avec la Russie, encore faut-il que celle-ci soit décidée à rechercher une issue à la crise.

Or, de l'avis de nombreux experts, elle joue une sorte de « double jeu », en continuant à soutenir et alimenter en armements les séparatistes pro-russes, possibles auteurs du tir du missile sol-air contre l'avion de la Malaysian.

La livraison des deux navires Mistral français à la Russie pose également question. Pour les Ukrainiens, c'est déloyal de la part de la France. Le Président de la République a annoncé hier que le premier bateau serait livré en octobre, mais semble mettre en suspens la livraison du deuxième.

Il est bien entendu trop tôt pour fermer la porte du dialogue, les enquêtes internationales qui vont être menées nous apporteront, il faut l'espérer, des précisions. Cependant, s'il s'avère que la Russie porte une lourde responsabilité, il est évident que nous

aurons à révoquer cette question. Il n'est pas exclu en particulier que l'Union européenne soit amenée, en ce cas, à envisager un niveau de sanctions supérieur.

Pour information, je vous précise que notre commission a été appelée à son prononcer en urgence, en fin de semaine dernière, sur des textes concernant l'Ukraine, transmis au titre de l'article 88-4.

Le 18 juillet 2014, j'ai été saisie par le Secrétaire d'État aux affaires européennes de trois textes relatifs à l'envoi en Ukraine d'une mission civile PSDC, ayant pour objet de soutenir ce pays dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité civile. J'ai donc autorisé le jour même la levée de la réserve parlementaire (*cf.* point B/communication écrite). Le drame du 17 juillet est bien la preuve que les autorités ukrainiennes ont sûrement grand besoin de l'aide de l'Union européenne en matière de sécurité civile. Les premiers participants à cette mission devraient être envoyés en Ukraine fin juillet.

Ce 18 juillet la commission a également été saisie, pour approbation le jour même, de deux textes « concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la sauvegarde et l'indépendance de l'Ukraine. »

Ces textes, à la différence de ceux concernant le lancement d'une mission PSDC, ne nécessitent pas obligatoirement un examen en commission ; ils ne relevaient donc pas de la procédure de demande de levée de la réserve parlementaire et ont fait l'objet d'une approbation tacite en raison du délai.

Ils permettront à l'Union européenne d'étendre le champ des « sanctions ciblées », qui jusqu'à présent visaient le gel d'avoirs de personnes physiques, pour inclure désormais des personnes morales, organismes ou entités – y compris des entités de la Fédération de Russie – qui soutiennent matériellement ou financièrement des actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Est ajoutée également la possibilité de geler des fonds et ressources économiques appartenant à des personnes physiques « qui font obstruction à l'action d'organisations internationales en Ukraine » ou appartenant à « des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes qui leur sont associés ».

Je tenais à vous en informer, car ces dispositions devraient pouvoir s'appliquer notamment aux personnes ou organismes qui feraient obstacle à l'action des enquêteurs internationaux dépêchés dans l'Est de l'Ukraine, sur les lieux où ont été retrouvés les restes de l'avion civil abattu le 17 juillet.

À ce stade, l'Union européenne en est donc à l'élargissement des sanctions de « niveau 2 ». Elle n'en est pas encore aux sanctions de « niveau 3 », les sanctions économiques. Cependant, comme je vous l'ai indiqué au début de mon intervention, un risque d'aggravation des tensions avec la Russie au cours des semaines à venir n'étant pas à exclure, nous aurons peut-être à révoquer ce sujet à la rentrée. Quoi qu'il en soit, le suivi de la situation en Ukraine restera au cœur de nos préoccupations. La vigilance est nécessaire de la part de tous les États. À la réunion de la COSAC il y a eu un débat, notamment entre l'Italie et l'Allemagne, la première étant plus réservée sur l'aggravation des sanctions. La présidence italienne centre surtout ses priorités sur l'accueil des migrants, plus que sur l'Ukraine.

M. Christophe Caresche. Sur les Mistral, ce qui est en cause est l'industrie de l'armement française, plus que la Russie. Il faudra peut-être que l'Assemblée s'exprime par un moyen ou un autre sur cette question. Le non-respect des contrats conclus poserait sans doute un problème juridique. Tout cela va un peu loin. En Syrie, ce sont les Américains qui ont stoppé des frappes programmées, qui pour la Russie auraient été un signal important. Il faut continuer à faire pression sur la Russie mais il n'y a pas d'autre solution que politique, passant par le dialogue avec ce pays.

La Présidente Danielle Auroi. Cela conforte notre communication de la semaine dernière. Il faut souligner qu'effectivement ces contrats ont été conclus antérieurement. Par ailleurs, la Grande-Bretagne continue à exporter aussi des armes. Lors de notre mission en Ukraine, nous avons rappelé que les Mistral n'étaient pas la clé de voûte de la solution de la crise en Ukraine.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

➤ *Élargissement et voisinage*

- Proposition de directive du Conseil portant adaptation de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du fait de l'adhésion de la Croatie (**COM(2014) 391 final – E 9461**).

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- Projet de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations avec le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et ces pays, établissant des dispositions complémentaires relatives à l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-20 (**11015/14 RESTREINT UE – E 9453**).

● Point B

La Commission *a approuvé* les textes suivants :

➤ *PESC et relations extérieures*

- Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion du protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République algérienne, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et la République algérienne relatif aux principes généraux de la participation de la République algérienne aux programmes de l'Union (**COM(2014) 384 final – E 9490**) ;

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République algérienne d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et la République algérienne relatif aux principes généraux de la participation de la République algérienne aux programmes de l'Union (**COM(2014) 385 final – E 9491**).

● Procédure d'examen en urgence

Par ailleurs, la Commission *a pris acte de la levée de la réserve parlementaire*, selon la procédure d'examen en urgence, des textes suivants :

➤ PESC et relations extérieures

- Décision du Conseil relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine) (**11585/14 – E 9501**) ;

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif au statut de la mission PSDC de l'Union européenne en Ukraine (**11691/14 – E 9502**) ;

- Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif au statut de la mission PSDC de l'Union européenne en Ukraine – Adoption (**11881/14 – E 9503**).

● Accords tacites de la Commission

En application de la procédure adoptée par la Commission les 23 septembre 2008 (textes antidumping), 29 octobre 2008 (virements de crédits), 28 janvier 2009 (certains projets de décisions de nominations et actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant la prolongation, sans changement, de missions de gestion de crise, ou de sanctions diverses, et certaines autres nominations), et 16 octobre 2012 (certaines décisions de mobilisation du fonds européen d'ajustement à la mondialisation), celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

- Décision du Conseil modifiant, en ce qui concerne le commissaire aux comptes extérieur de la Bank Centrali ta' Malta/Central Bank of Malta, la décision 1999/70/CE concernant les commissaires aux comptes extérieurs des banques centrales nationales (**9295 14 – E 9390**) ;

- Décision du Conseil concernant la radiation du nom d'un juge par intérim au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne de la liste établie par la décision 2013/181/UE (**10630/14 – E 9450**) ;

- Décision du Conseil portant nomination de deux membres estoniens et de deux suppléants estoniens du Comité des régions (**11596/14 – E 9482**) ;

- Décision du Conseil portant nomination de deux membres danois et de six suppléants danois du Comité des régions (**11251/14 – E 9484**) ;

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, en application du point 13 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (demande EGF/2012/010 RO/Mechel de la Roumanie) (**COM(2014) 255 final – E 9485**).

● Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ PESC et relations extérieures

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie (**11875/14 – E 9504**) ;

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (**11877/14 – E 9505**) ;

- Décision du conseil modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (**11979/14 – E 9506**) ;

- Règlement (UE) du conseil modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (**11981/14 – E 9507**).

➤ Pêche

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application à titre provisoire d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume de Norvège concernant l'accès réciproque aux activités de pêche dans le Skagerrak (**COM(2014) 373 final – E 9458**) ;

- Proposition de règlement du Conseil établissant les possibilités de pêche de l'anchois dans le golfe de Gascogne pour la campagne de pêche 2014/2015 (**COM(2014) 454 final – E 9498**).

La séance est levée à 12 h 25

Membres présents ou excusés Commission des affaires européennes

Réunion du mercredi 23 juillet 2014 à 11 h 30

Présents. - M^{me} Danielle Auroi, M. Jean-Jacques Bridey, M. Christophe Caresche, M. Yves Daniel, M^{me} Sandrine Doucet, M^{me} Estelle Grelier, M. Laurent Kalinowski, M. Marc Laffineur, M^{me} Audrey Linkenheld

Excusés. - M^{me} Seybah Dagoma, M^{me} Marietta Karamanli, M. Pierre Lequiller