

N<sup>o</sup> 2995

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur le **projet de budget de l'Union européenne pour 2016**

ET PRÉSENTÉ

PAR M<sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur

Députés

---

---

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

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

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2016 S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL CONTRAINT, MAIS QUI CONNAÎT UN ASSOULISSEMENT GRÂCE À LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE FLEXIBILITÉ</b> .....	12
<b>I. L'EXERCICE 2016 SE SITUE À MI-PARCOURS D'UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RESSERRÉ DANS SES MONTANTS MAIS ASSOULI DANS SON MODE DE FONCTIONNEMENT</b> .....	12
<b>A. LES DÉPENSES</b> .....	13
1. Des montants limités .....	13
2. Une souplesse de gestion accrue .....	15
3. Quelle portée pour le réexamen à mi-parcours du cadre financier ? .....	23
<b>B. LES RESSOURCES</b> .....	24
1. Le nouveau système de ressources propres, qui devrait entrer en vigueur en 2016, ne modifie pas en profondeur le système de financement du budget de l'Union .....	24
2. Vers un nouveau système de financement ? .....	26
<b>II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN VOIE DE NORMALISATION ?</b> .....	33
<b>A. DES NÉGOCIATIONS ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRES CHAOTIQUES EN 2014</b> .....	33
1. Les dépenses .....	34
2. Les recettes .....	39
<b>B. VERS UNE EXÉCUTION APAISÉE EN 2015 ?</b> .....	42

<b>SECONDE PARTIE : LA COMMISSION EUROPÉENNE AFFICHE LA CROISSANCE, L'EMPLOI ET LES RÉFUGIÉS COMME PRIORITÉS POUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2016</b> .....	51
<b>I. LE PROJET PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	51
A. LES RECETTES .....	51
B. LES DÉPENSES .....	53
1. La question des factures non réglées en fin d'année et des restes à liquider .....	58
a. Une résorption des arriérés de paiement... ..	59
b. ... mais une progression continue du reste à liquider .....	64
2. Les priorités politiques.....	65
a. La croissance et l'emploi.....	65
i. Croissance intelligente et inclusive .....	65
ii. Croissance durable : ressources naturelles.....	77
b. La sécurité et la politique migratoire .....	82
i. Sécurité et justice .....	84
ii. Citoyenneté .....	85
iii. Politique migratoire .....	85
c. L'affirmation du rôle de l'Europe dans le monde.....	86
i. La politique de voisinage.....	87
ii. La coopération .....	88
iii. L'aide humanitaire.....	88
iv. La promotion de la paix et de la démocratie .....	88
v. La politique étrangère et de sécurité commune.....	89
d. La maîtrise inégale des dépenses administratives .....	89
C. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS .....	94
1. Le Conseil .....	95
a. La position des États membres .....	95
b. Le compromis.....	96
2. Le Parlement européen .....	101
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	105
<b>CONCLUSIONS ADOPTÉES</b> .....	109
<b>ANNEXES</b> .....	113
<b>ANNEXE 1 : FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE ET PAR ÉTAT MEMBRE EN 2016</b> .....	115

<b>ANNEXE 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'UNION POUR 2016 .....</b>	<b>116</b>
<b>ANNEXE 3 : LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU BUDGET EUROPÉEN.....</b>	<b>119</b>



### AVERTISSEMENT

Le présent rapport retient, à titre principal, les évolutions de crédits entre 2016 et 2015 telles qu'elles sont actuellement débattues par les institutions européennes.

Ainsi, les données relatives au projet de budget pour 2016 tiennent compte de la lettre rectificative n° 1, qui a pour objet de prendre en considération l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement européen, le 28 mai 2015, sur les modalités de financement du Fonds européen pour les investissements stratégiques. Ces données diffèrent donc légèrement de celles initialement proposées par la Commission européenne dans son projet de budget présenté le 27 mai 2015.

Il est également tenu compte de la « reprogrammation » sur les exercices 2015 à 2017 des crédits d'engagement qui, adoptés en 2014, n'ont pu être utilisés compte tenu de l'adoption tardive des programmes y afférents et ont été reportés vers les exercices postérieurs en application de l'article 19 du règlement fixant le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020. La concentration de ces reports sur 2015 fait apparaître des taux d'évolution des crédits entre 2015 et 2016 plus faibles qu'en l'absence de reprogrammation. Dans la suite du rapport, les deux présentations (avec et sans reprogrammation) seront rappelées.

Enfin, en application de la règle fixée par la Commission européenne, les comparaisons effectuées entre 2016 et 2015 prennent pour référence le budget initial pour 2015 tel que modifié par les budgets rectificatifs n° 1 à 5.

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'Union européenne pour 2016 s'inscrit dans un contexte particulier à plusieurs égards.

Il correspond tout d'abord au **troisième exercice du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020** (CFP 2014-2020) arrêté par les chefs d'État et de gouvernement en 2013. Il intervient donc dans un **cadre financier certes resserré**, mais qui **bénéficie des nouvelles modalités de souplesse de gestion** définies avec le Parlement européen, dont la portée doit toutefois encore être précisée, notamment pour ce qui concerne la possibilité de mobiliser les instruments spéciaux au-delà du plafond des crédits de paiement.

Situé à mi-parcours du cadre financier, **l'exercice 2016 peut en outre être considéré, pour l'évolution des besoins de paiements, comme une année « favorable »**, caractérisée par de moindres besoins de paiements compte tenu de la concomitance de la fin des programmes de la période 2007-2013 et du lancement progressif, dans certains cas tardif, des programmes pour 2014-2020.

Ce projet de budget présente en outre la particularité d'être celui de l'année au cours de laquelle **le budget de l'Union doit faire l'objet d'un réexamen**, tant dans son volet « dépenses », conformément à la clause de réexamen du CFP, que dans son volet « recettes », dans le cadre des travaux menés par le groupe à haut niveau relatif au système des ressources propres présidé par M. Mario Monti ainsi que de la conférence interinstitutionnelle qui sera consacrée à ce sujet et à laquelle participeront les parlements nationaux.

Enfin, **ce projet de budget est le premier élaboré par la nouvelle Commission européenne** présidée par M. Jean-Claude Juncker. Il tente donc de refléter **les dix priorités politiques** définies dans le programme « pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique » présenté le 15 juillet 2014 par le nouveau Président de la Commission européenne devant le Parlement européen. Les objectifs sont de donner un nouvel élan à l'emploi, à la croissance et à l'investissement, de créer un marché unique du numérique et une Union de l'énergie, d'approfondir et de rendre plus équitable le marché intérieur avec une politique industrielle renforcée, de consolider l'Union économique et monétaire, d'affirmer le rôle de l'Union dans les relations internationales, de développer une nouvelle politique migratoire, d'établir un espace de justice et de droits fondamentaux et d'affermir la démocratie européenne.

Doté de **153,3 milliards d'euros en engagements (soit 1,04 % du RNB)** et de **143,1 milliards d'euros en paiements (soit 0,97 % du RNB)**, alors que le



cadre financier pluriannuel fixe le plafond des ressources propres à 1,23 % du revenu national brut de l'Union), hors instruments spéciaux pour lesquels 525 millions d'euros en engagements et 389 millions d'euros en paiements sont provisionnés, le projet de budget pour 2016 voit **ses crédits de paiement progresser d'1,6 % par rapport à 2015** et ses crédits d'engagement diminuer de 5 %. Cette baisse doit toutefois être relativisée. En effet, si l'on neutralise la reprogrammation des crédits de 2014, qui porte à titre principal sur 2015, **les engagements progressent de 2,4 % entre 2015 et 2016**.

Conformément aux priorités affichées par la Commission européenne et aux orientations fixées par les autorités européennes, l'accent est plus particulièrement mis sur **la croissance et l'emploi, la sécurité, la politique migratoire et la politique extérieure**. La Commission européenne affiche par ailleurs sa volonté de maîtriser les dépenses de personnel ainsi que les effectifs des institutions européennes. Elle insiste également sur sa détermination à résoudre le problème de l'accumulation des **arriérés de paiement**.

Si le projet proposé par la Commission européenne a été favorablement accueilli par le Conseil et le Parlement européen, le premier souhaite en réduire le volume, afin de préserver la soutenabilité du cadre financier pluriannuel et de tenir compte des prévisions d'exécution, tandis que le second, considérant qu'il faut mobiliser davantage de crédits en faveur de l'immigration, de l'emploi et des jeunes entend lui donner davantage d'ambition.

S'agissant du volet « recettes », **vos rapporteurs s'accordent sur la nécessité de revoir le système de financement du budget de l'Union, afin de le doter de véritables ressources propres**. Ils entendent donc suivre attentivement les travaux de la conférence interinstitutionnelle, qui se réunira en 2016 afin de débattre des modalités de financement du budget européen.

Pour ce qui concerne **les dépenses, vos rapporteurs partagent les priorités** retenues par les autorités européennes qui portent sur la croissance et l'emploi, la sécurité, la politique migratoire et la politique extérieure, ainsi que le constat selon lequel, si le volume des factures impayées des programmes de 2007-2013 semble être en voie de résorption, il convient également de **prévenir la survenue de ce phénomène pour les nouveaux programmes de 2014-2020** et de **résoudre le problème de la progression continue du reste à liquider**, c'est-à-dire des engagements non encore couverts par des paiements, même si vos rapporteurs divergent sur les moyens à mettre en œuvre à cet effet.

**Vos rapporteurs s'opposent sur le volume de l'enveloppe globale des crédits, sur la possibilité ou non d'inscrire des crédits relatifs à des instruments de souplesse de gestion au-delà des plafonds de paiements ainsi sur l'évolution des dépenses administratives.**

**Votre co-rapporteuse Estelle Grelier plaide pour un budget plus ambitieux**, à même de répondre aux défis croissants auxquels l'Union européenne

est confrontée que ce soit en matière économique – ce qui suppose de mobiliser davantage de moyens en faveur de la croissance et de l’emploi (le plan en faveur de l’investissement en Europe et l’Initiative pour l’emploi des jeunes doivent notamment être renforcés), des fonds structurels et du traitement de la question des migrants.

Dans cette perspective, elle souhaite qu’il soit **davantage fait appel aux instruments de souplesse, dont elle salue la mise en œuvre**. Elle rappelle à cet égard que l’introduction de ces dispositifs constituait une contrepartie de la faiblesse du cadre financier arrêté en 2013 et insiste sur la nécessité de pouvoir les inscrire au-delà du plafond en paiements. Elle dénonce à cet égard le flou qui entoure leur mobilisation.

**Votre co-rapporteuse estime par ailleurs que l’objectif de réduction de 5 % des effectifs ne doit pas être appliqué de manière uniforme et systématique**, mais en considérant l’accroissement des compétences des institutions prévu par les traités.

**Elle insiste enfin sur la nécessité de profiter de la clause de réexamen du CFP en 2016, pour le réviser en profondeur**, chaque année de son exécution montrant qu’il n’est pas adapté aux défis croissants auxquels l’Union est confrontée. **Elle défend également la proposition d’exclusion notamment des contributions nationales au budget de l’Union** – ou plus exactement des soldes nets – 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, qui a été adoptée par l’Assemblée nationale dans sa résolution européenne du 8 juin 2015 relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d’investissements publics dans le calcul des déficits publics <sup>(1)</sup>.

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur**, qui s’était prononcé en faveur des plafonds retenus par le Conseil européen pour le cadre financier 2014-2020, considère que la proposition formulée par la Commission européenne pour 2016 **doit être légèrement revue à la baisse, afin d’assurer la soutenabilité du cadre financier pluriannuel et une gestion rigoureuse des crédits**.

Dans cette même logique, il estime **que les instruments de souplesse ne peuvent être mobilisés au-delà du plafond en paiements**.

---

(1) Cette résolution européenne demande l’exclusion, lors de l’appréciation du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, des dépenses nationales entraînées par la participation aux opérations extérieures réalisées sous mandat des Nations Unies qui contribuent à la défense des États membres de l’Union européenne, des dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l’Union quels que soient le secteur économique visé et la situation de l’économie et des finances publiques de l’État concerné, des contributions nationales nettes au budget de l’Union et des investissements aux effets budgétaires positifs, directs et vérifiés.

Il juge en outre que les **dépenses administratives doivent être davantage maîtrisées** et qu'il convient que **l'ensemble des institutions** contribuent à la réalisation de l'objectif de réduction des effectifs de 5 % fixé par l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013, objectif dont le suivi doit en outre être amélioré.

Votre co-rapporteur est enfin d'avis que **le réexamen à mi-parcours du CFP ne doit pas conduire à davantage dépenser, mais à mieux dépenser.**

Par conséquent, **votre co-rapporteur ne s'associe pas aux conclusions adoptées par la commission des Affaires européennes.**

## **PREMIÈRE PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 2016 S'INSCRIT DANS UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL CONTRAINT, MAIS QUI CONNAÎT UN ASSOULISSEMENT GRÂCE À LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVEAUX DISPOSITIFS DE FLEXIBILITÉ**

### **I. L'EXERCICE 2016 SE SITUE À MI-PARCOURS D'UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL RESSERRÉ DANS SES MONTANTS MAIS ASSOULI DANS SON MODE DE FONCTIONNEMENT**

Le projet de budget pour 2016 correspond au troisième exercice du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 (CFP 2014-2020), ce qui emporte plusieurs conséquences, tant en termes de dépenses que de recettes.

S'agissant des dépenses, le projet de budget pour 2016 s'inscrit **dans un cadre financier resserré mais dont le renforcement de la souplesse de gestion commence à produire ses effets**, avec, en particulier, l'extension des possibilités de report des crédits mobilisés dans le cadre des instruments spéciaux et la mise en œuvre de la marge globale pour les engagements. Ce projet de budget se situe par ailleurs **à mi-parcours du cadre financier pour 2014-2020, ce qui entraîne deux conséquences**. D'une part, il porte sur **l'année au cours de laquelle le réexamen ou – de manière plus ambitieuse – la révision du CFP 2014-2020 doit avoir lieu**, conformément à l'article 2 du règlement fixant le CFP pour 2014-2020. D'autre part, il peut être considéré comme un exercice **« favorable » pour l'évolution des besoins de paiements**, dans la mesure où il correspond à la fin de l'exécution des programmes du précédent cadre financier et au lancement des nouveaux programmes.

Pour ce qui concerne les recettes, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision du Conseil relative aux ressources propres qui a été adoptée le 26 mai 2014, **le budget pour 2016 demeure régi par la décision de 2007, à l'exception toutefois des dispositions relatives aux mécanismes de correction en faveur de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède**, qui étaient limitées à la période 2007-2013. Pour autant, **2016 sera une année importante pour le volet recettes du budget européen**, dans la mesure où, en vertu de l'accord conclu entre le Parlement européen et le Conseil au sujet du CFP 2014-2020, le groupe à haut niveau chargé de procéder à un réexamen général du système des ressources propres, présidé par Mario Monti, devrait formuler **ses propositions en faveur d'un système de financement plus simple, transparent et responsable** et qu'une **conférence interinstitutionnelle à laquelle participeront les parlements nationaux sera consacrée à ce sujet dans le courant de l'année**.

## A. LES DÉPENSES

Les plafonds du CFP 2014-2020 ont été arrêtés par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013, puis approuvés par le Parlement européen, en contrepartie, notamment, de l'introduction d'une plus grande souplesse de gestion sur la période, qui commence à produire ses effets.

### 1. Des montants limités

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

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

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

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

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

---

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : Commission européenne.

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

– la réserve pour aides d'urgence aux États tiers, mobilisable notamment en cas de catastrophe humanitaire. Cette réserve voit son montant annuel limité à 280 millions d'euros (contre 221 millions en euros 2004 précédemment) ;

– le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), destiné à subvenir aux besoins d'un État membre confronté à une catastrophe majeure. Le montant maximal pouvant être mobilisé s'élève à 500 millions d'euros par an (contre 1 milliard d'euros précédemment) ;

– le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui a pour objectif de faciliter l'accès au marché du travail des personnes licenciées à la suite des mutations du commerce mondial (150 millions d'euros par an maximum contre 500 millions précédemment) ;

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

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

CADRE FINANCIER 2014-2020 (EN EUROS COURANTS)

(en millions d’euros)

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

Source : Commission européenne.

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

## 2. Une souplesse de gestion accrue

**La détermination du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 à un niveau, insuffisant selon votre co-rapporteuse Estelle Grelier, raisonnable selon votre co-rapporteur Marc Laffineur, s’est accompagnée de l’adoption de plusieurs mécanismes destinés à permettre une plus grande souplesse de**

**gestion, entre les rubriques du budget et entre les exercices budgétaires.** Il s'agit ainsi, d'une part, de rendre le budget européen moins rigide, en permettant le report des crédits non utilisés d'une année sur l'autre ou, au contraire, la concentration des crédits jugés prioritaires en début de période, et, d'autre part, de pouvoir faire face à des événements exceptionnels et imprévus. L'actualité en rappelle d'ailleurs la nécessité.

**Tant les dispositifs existants, mais dont la portée a été accrue** (comme la réserve pour aides d'urgence et le Fonds de solidarité de l'Union européenne), **que les nouveaux mécanismes** (comme la marge globale pour les paiements, la marge globale pour les engagements et la marge pour imprévus) **connaissent une mise en œuvre effective.**

• Il en va ainsi, en premier lieu, de la **plus grande flexibilité prévue dans le recours aux instruments spéciaux classiques**, qui se traduit par la possibilité de reporter les crédits de la réserve pour aides d'urgence et du Fonds de solidarité de l'Union européenne sur l'année suivante ainsi que par la possibilité de reporter sur trois ans (et non plus deux) les crédits de l'instrument de flexibilité.

Les deux premières dispositions ont été mises en œuvre dès cette année, la troisième ne pouvant intervenir qu'à compter de l'an prochain. **198 millions d'euros de la réserve pour aides d'urgence ont ainsi été reportés de 2014 sur 2015**, parmi lesquels 105 millions d'euros ont déjà été utilisés au profit du Sud-Soudan (40 millions), de l'Ukraine (15 millions) et de la Syrie (50 millions). De même, **404 millions d'euros ont été reportés de 2014 sur 2015 au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne**, parmi lesquels 66 millions ont été déjà mobilisés pour les inondations survenues en Roumanie, en Bulgarie et en Italie.

• **L'ensemble des nouveaux dispositifs de flexibilité a également trouvé une mise en œuvre rapide.**

•• **La « marge pour imprévus », qui peut être mobilisée au-delà des plafonds fixés, en dernier ressort, afin de faire face à des dépenses imprévues a ainsi été sollicitée dès 2014.**



## LA MARGE POUR IMPRÉVUS

### **Article 13 du règlement (UE, EURATOM) no 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020**

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

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

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

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

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

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

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

À l'issue de négociations difficiles – le Conseil refusant dans un premier temps la mobilisation de la totalité de la marge pour imprévus (4 milliards d'euros) proposée par la Commission européenne afin de faire face aux besoins en paiements en 2014 –, **le budget rectificatif n° 2 pour 2014 a finalement acté le recours à la marge pour imprévus à hauteur de 3 milliards d'euros**, la compensation intervenant à hauteur d'un tiers sur les trois exercices suivants (pour le détail des négociations *cf. infra Première partie.II.A.1.*).

●● **La marge globale pour les paiements est, pour sa part, mise en œuvre cette année.**

**Ce nouveau dispositif prévoit que la marge sous le plafond des paiements du cadre financier d'une année peut être reportée automatiquement sur l'année suivante.** Un plafond encadrant le montant des reports est toutefois prévu pour les années 2017-2018-2019 à hauteur de, respectivement, 7, 9 et 10 milliards, soit 26 milliards d'euros au total. Ce mécanisme a pour objectif de garantir que la totalité des 908 milliards d'euros du CFP 2014-2020 pourra être utilisée sur la période. Il devrait en particulier conduire à une utilisation des crédits supérieure à celle du cadre financier pour 2007-2013, qui, mobilisé à hauteur de 885 milliards d'euros, avait été sous-exécuté.

En application de ce nouveau mécanisme, **106 millions d'euros ont été reportés de 2014 sur 2015.** Cette marge n'a toutefois pas encore été mobilisée.

**●● La marge globale pour les engagements va connaître sa première mise en application dans le projet de budget pour 2016.**

En vertu de cette nouvelle mesure de flexibilité, **les marges laissées disponibles sous les plafonds des engagements du cadre financier pour les années 2014 à 2017 peuvent être reportées sur la période 2016-2020**, ce qui représente environ 2,6 milliards d'euros. Ces crédits ont vocation à être consacrés à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes. Il s'agit ainsi notamment de prolonger, à partir de 2016, l'Initiative pour l'emploi des jeunes dont le financement de 6 milliards d'euros est concentré sur 2014 et 2015.

Une première mise en œuvre est prévue dans **le projet de budget pour 2016**, où il est proposé de mobiliser **l'intégralité de la marge globale pour les engagements, soit 543 millions d'euros, au profit du plan européen en faveur de l'investissement, dans le cadre de la mise en place d'un fonds de garantie** (*cf. infra Seconde partie.I.B.2.a.*).

**●● Enfin, il convient de souligner la mise en œuvre de l'article 19 du règlement fixant le CFP pour 2014-2020, qui prévoit la reprogrammation des crédits d'engagement votés en 2014 mais qui n'ont pu être utilisés ou reportés, à la suite de l'adoption tardive de programmes en gestion partagée relevant des fonds structurels, du Fonds de cohésion, du Fonds européen agricole pour le développement rural, du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, du Fonds « Asile et migration » et du Fonds pour la sécurité intérieure.**

300 programmes, soit 47 % du total, n'ont en effet pas pu être adoptés en 2014, compte tenu du vote tardif du cadre financier pluriannuel et des actes juridiques relatifs aux conditions de mobilisation des différents fonds.

Ainsi, sur une dotation totale de 61,7 milliards d'euros pour 2014, 29,9 milliards d'euros ont été consommés, 10,7 milliards reportés compte tenu de l'état d'avancement des programmes et 21,1 milliards doivent être reprogrammés sur les exercices ultérieurs.

Aussi, la Commission européenne a présenté, dès le 20 janvier 2015, une proposition de révision du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 <sup>(1)</sup>, qui **prévoit de transférer 21,1 milliards d’euros de 2014 sur les exercices postérieurs** – ce qui relève d’autant les plafonds en engagements –, avec une **priorité affichée pour 2015**. **Les 21,1 milliards d’euros d’engagements de 2014 sont en effet reprogrammés, à titre principal, sur 2015 (16,5 milliards) et, à titre secondaire, sur 2016 (4,5 milliards) et 2017 (107 millions).**

Le tableau ci-après donne le détail des transferts proposés.

---

(1) Proposition de règlement du 20 janvier 2015 du Conseil modifiant le règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

## ENGAGEMENTS 2014 TRANSFÉRÉS VERS LES EXERCICES SUIVANTS

*(en millions d'euros, prix courants)*

FONDS		Montant 2014 à transférer	vers 2015	vers 2016	vers 2017	vers 2018	vers 2019	vers 2020
Fonds social européen	FSE	1 766	1 766					
Initiative pour l'emploi des jeunes	IEJ	97	97					
Fonds européen d'aide aux plus démunis	FEAD	0	0					
Fonds de cohésion	FC	1 827	1 827					
Fonds européen de développement régional - Régions moins développées, plus développées, en transition, à faible densité de population	FEDER	7 173	7 173					
Fonds européen de développement régional - Coopération territoriale	FEDER/CT	310	310					
Fonds européen de développement régional - Contribution de la coopération territoriale à l'IAP	FEDER/IAP	12			12			
Fonds européen de développement régional - Contribution de la coopération territoriale à l'IEV	FEDER/IEV	31			31			
<b>Sous-total rubrique 1b</b>		<b>11 216</b>	<b>11 173</b>	<b>0</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Développement rural	FEADER	8 705	4 353	4 353				
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	FEAMP	741	741					
<b>Sous-total rubrique 2</b>		<b>9 446</b>	<b>5 093</b>	<b>4 353</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Fonds « Asile, migration et intégration »	AMIF	173	69	66	367			
Fonds pour la sécurité intérieure	FSI	269	141	101	27			
<b>Sous-total rubrique 3</b>		<b>442</b>	<b>210</b>	<b>168</b>	<b>64</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>		<b>21 104</b>	<b>16 476</b>	<b>4 521</b>	<b>107</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

*Source : Commission européenne.*

Il convient de souligner que la Commission européenne propose de ne pas relever les plafonds des paiements, arguant, d'une part, que les paiements prévus pour 2015 devraient absorber le différentiel cette année-là <sup>(1)</sup> et, d'autre part, que la disponibilité de la marge globale pour les paiements et les règles relatives au préfinancement et au dégagement d'office devraient atténuer les conséquences des transferts sur les plafonds annuels des paiements. Elle s'engage toutefois à faire régulièrement le point sur ce sujet.

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur, qui salue la reprogrammation proposée, émet toutefois des craintes quant aux conséquences sur les plafonds de paiements de ces transferts.**

**Pour sa part, votre co-rapporteuse Estelle Grelier se félicite de la mise en œuvre rapide, car concentrée sur 2015, de cet instrument de souplesse créé par le nouveau cadre financier. Il importe en effet que la mise en œuvre des programmes en gestion partagée relevant des fonds structurels ne soit pas pénalisée par le retard pris dans l'adoption de leurs bases légales.**

Le cadre financier pour 2014-2020 ainsi modifié est retracé dans le tableau ci-après.

---

*(1) Les paiements prévus en 2014 pour ces programmes ont finalement été utilisés pour réduire l'arriéré résultant des factures impayées de la période 2007-2013, si bien que les crédits inscrits en 2015 au titre du règlement des factures impayées pourront être utilisés pour assurer le financement des nouveaux programmes.*

**CADRE FINANCIER 2014-2020 REVU À LA SUITE DE L'ADOPTION TARDIVE DE PROGRAMMES EN GESTIO PARTAGÉE (EN EUROS COURANTS)**

(en millions d'euros)

Crédits d'engagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
<b>1. Croissance intelligente et inclusive</b>	<b>52 756</b>	<b>77 986</b>	<b>69 304</b>	<b>72 386</b>	<b>75 271</b>	<b>78 752</b>	<b>82 466</b>	<b>508 921</b>
<i>1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	<i>16 560</i>	<i>17 666</i>	<i>18 467</i>	<i>19 925</i>	<i>21 239</i>	<i>23 082</i>	<i>25 191</i>	<i>142 130</i>
<i>1b. Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	<i>36 196</i>	<i>60 320</i>	<i>50 837</i>	<i>52 461</i>	<i>54 032</i>	<i>55 670</i>	<i>57 275</i>	<i>366 791</i>
<b>2. Croissance durable : ressources naturelles</b> <i>dont : dépenses de marché et paiements directs</i>	<b>49 857</b>	<b>64 692</b>	<b>64 262</b>	<b>60 191</b>	<b>60 267</b>	<b>60 344</b>	<b>60 421</b>	<b>420 034</b>
<i>dont : dépenses administratives des institutions</i>	<i>43 779</i>	<i>44 313</i>	<i>44 624</i>	<i>44 859</i>	<i>44 885</i>	<i>44 912</i>	<i>44 937</i>	<i>312 309</i>
<b>3. Sécurité et citoyenneté</b>	<b>1 737</b>	<b>2 456</b>	<b>2 546</b>	<b>2 578</b>	<b>2 656</b>	<b>2 801</b>	<b>2 951</b>	<b>17 725</b>
<b>4. L'Europe dans le monde</b>	<b>8 335</b>	<b>8 749</b>	<b>9 143</b>	<b>9 432</b>	<b>9 825</b>	<b>10 268</b>	<b>10 510</b>	<b>66 262</b>
<b>5. Administration</b> <i>dont dépenses administratives des institutions</i>	<b>8 721</b>	<b>9 076</b>	<b>9 483</b>	<b>9 918</b>	<b>10 346</b>	<b>10 786</b>	<b>11 254</b>	<b>69 584</b>
<i>dont dépenses administratives des institutions</i>	<i>7 056</i>	<i>7 351</i>	<i>7 679</i>	<i>8 007</i>	<i>8 360</i>	<i>8 700</i>	<i>9 071</i>	<i>56 224</i>
<b>6. Compensations</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29</b>
<b>Total crédits d'engagement</b> en % du RNB	<b>121 435</b> 0,90 %	<b>162 959</b> 1,17 %	<b>154 738</b> 1,08 %	<b>154 505</b> 1,04 %	<b>158 365</b> 1,03 %	<b>162 951</b> 1,03 %	<b>167 602</b> 1,03 %	<b>1 082 555</b> 1,04 %
<b>Total crédits de paiement</b> en % du RNB <sup>(3)</sup>	<b>135 866</b> 1,01 %	<b>141 901</b> 1,02 %	<b>144 685</b> 1,01 %	<b>142 771</b> 0,96 %	<b>149 074</b> 0,97 %	<b>155 362</b> 0,97 %	<b>156 295</b> 0,96 %	<b>1 023 954</b> 0,99 %

Source : Commission européenne.

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur considère la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, qui permettent de mieux adapter le budget aux besoins, comme opportune, dès lors qu'elle ne conduit pas à remettre en cause la soutenabilité du cadre financier arrêté par les chefs d'État et de gouvernement en février 2013.**

**Votre co-rapporteuse Estelle Grelier se félicite de la mise en œuvre effective des mécanismes destinés à introduire davantage de souplesse dans la gestion du cadre financier pluriannuel. Elle considère toutefois qu'il serait souhaitable d'aller plus loin dans l'utilisation de ces instruments. Elle souligne en particulier qu'il convient de sortir au plus vite par le haut du débat juridique qui oppose le Parlement européen et la Commission européenne au Conseil sur la possibilité d'inscrire les instruments spéciaux au-delà du plafond des paiements (sur cette controverse, cf. *infra Première partie I.A.1.*). Elle rappelle que l'introduction de ces dispositifs, exigée par le Parlement européen, doit permettre de compenser le niveau particulièrement bas et insuffisant du CFP 2014-2020.**

### 3. Quelle portée pour le réexamen à mi-parcours du cadre financier ?

Le règlement du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 prévoit qu'il sera procédé à son réexamen à mi-parcours, soit en 2016-2017.

*L'article 2 du règlement dispose en effet qu' » avant la fin de 2016 au plus tard, la Commission présente un réexamen du fonctionnement du cadre financier, en tenant pleinement compte de la situation économique qui existera à ce moment-là ainsi que des projections macroéconomiques les plus récentes. Le cas échéant, ce réexamen obligatoire est accompagné d'une proposition législative de révision du présent règlement en conformité avec les procédures prévues dans le TFUE. Sans préjudice de l'article 7 du présent règlement, les enveloppes nationales pré-allouées ne sont pas réduites dans le cadre d'une telle révision ».*

Cette disposition avait été introduite à la demande du Parlement européen, qui, déplorant que la durée de la programmation financière ne concorde pas avec celle de sa législature, souhaitait pouvoir revoir le cadre financier à la hausse si la situation économique de l'Union et celle des finances publiques nationales évoluaient d'ici à 2016 et lui permettre de refléter les priorités du Parlement européen élu en 2014.

De fait, en 2016, le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne devront examiner si, sur la base de critères objectifs, **les priorités politiques et les plafonds de dépenses doivent être révisés.**

**Les attentes du Parlement européen sont » considérables »**, ainsi que l'a indiqué M. Jens Geier, vice-président de la Commission des budgets, lors de la Conférence sur l'avenir du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne qui s'est tenue à Berlin le 15 juin 2015. Il a ainsi souligné que *« le Parlement européen attend de la Commission européenne une proposition ambitieuse pour la révision du CFP ; des États membres qu'ils acceptent le fait que le CFP actuel a atteint ses limites au bout d'une année et demi seulement ; que le taux d'erreur dans le budget de l'UE provient pour une large part des déficiences des systèmes de contrôle des États membres ; que seul un système de vraies ressources propres est susceptible de permettre de rendre le budget de l'UE transparent pour ses citoyens »* et a insisté sur la nécessité, pour les États membres, de faire preuve d'une plus grande cohérence lorsqu'ils définissent leurs priorités politiques d'une part et le CFP d'autre part.

**Dans sa résolution du 8 juillet 2015 définissant le mandat de négociation sur le projet de budget pour 2016, le Parlement européen évoque déjà la nécessité de revoir à la hausse les moyens prévus pour la rubrique « Citoyenneté et sécurité »,** compte tenu des défis croissants auxquels l'Union est confrontée en matière de politique migratoire et de sécurité.

**Au sein du Conseil, les positions devraient être plus réservées.** Pour sa part, **la France, qui ne souhaite pas que le réexamen du CFP 2014-2020 conduise à une augmentation des plafonds de dépense**, insiste sur la nécessité de progresser dans la voie d'une bonne gestion budgétaire et de l'amélioration de la qualité de la dépense.

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur considère que le réexamen à mi-parcours du CFP ne doit pas conduire à davantage dépenser, mais à mieux dépenser.** À cet effet, **un meilleur pilotage des crédits de paiement** pourrait être assuré grâce au renforcement des outils de prévision et de suivi de l'exécution des crédits et à la mise en place d'un comité d'alerte chargé de suivre l'évolution des dépenses. La piste d'**un pilotage du budget européen par les crédits d'engagement** devrait également être creusée, afin de garantir la soutenabilité du cadre financier pluriannuel et de respecter les plafonds annuels de crédits de paiement issus de l'accord politique du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Il insiste sur la nécessité **d'améliorer la qualité des dépenses**. Il salue à cet égard la volonté de M<sup>me</sup> Kristalina Georgieva, vice-présidente de la Commission européenne chargée du budget et des ressources humaines, de mettre l'accent sur la performance et attend les résultats de la conférence intitulée « Un budget centré sur les résultats » qui aura lieu le 22 septembre prochain à Bruxelles ainsi que des travaux du groupe interinstitutionnel sur la budgétisation basée sur l'efficacité qui doit être prochainement mis en place.

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier estime que **le réexamen du CFP à mi-parcours doit conduire à une véritable révision du cadre financier, afin de tenir compte des nouveaux défis auxquels est confrontée l'Union et de lui permettre de mettre en œuvre l'ensemble des compétences qui lui ont été confiées par le traité de Lisbonne.** Le monde de 2015, avec ses nombreuses crises, n'est plus le même que celui de 2013. Les Européens ne peuvent se contenter de voir la croissance repartir dans les autres régions du monde ou bien laisser à d'autres la gestion des problèmes de voisinage. Le budget européen doit ainsi être nettement revu à la hausse, afin de donner une véritable ambition aux politiques de croissance et d'emploi, ainsi que de solidarité entre les États membres et avec les partenaires de l'Union européenne. Il s'agit également de résoudre la question récurrente de l'accumulation des restes-à-liquider.

## **B. LES RESSOURCES**

### **1. Le nouveau système de ressources propres, qui devrait entrer en vigueur en 2016, ne modifie pas en profondeur le système de financement du budget de l'Union**

Mettant en application les conclusions du Conseil européen lors de ses réunions des 7 et 8 février 2013 et des 27 et 28 juin 2013, **la décision du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne**, adoptée à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen,



n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par les parlements nationaux des 28 États membres.

Alors qu'actuellement sept États membres seulement ont achevé le processus de ratification – il devrait l'être à l'automne 2015 en France<sup>(1)</sup> – et compte tenu du délai observé pour l'approbation de la décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, cette entrée en vigueur devrait intervenir, selon la Commission européenne, en 2016, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

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

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

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

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

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

S'agissant de la **ressource RNB, les rabais profitant aux Pays-Bas et à la Suède sont consolidés**, sur la période 2014-2020, à respectivement 695 et 185 millions en euros constants 2011, tandis que le **Danemark** devrait, à son tour,

---

(1) *Le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne a été adopté en conseil des ministres le 24 juin 2015, a fait l'objet d'une première lecture par le Sénat le 28 septembre 2015 et devrait être examiné par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2015.*

bénéficiaire d'un rabais de 130 millions en euros constants 2011 de 2014 à 2020 et l'**Autriche** d'un rabais décroissant de 30 à 10 millions d'euros entre 2014 et 2016.

Enfin, **le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni est confirmé**. Ses modalités de calcul, arrêtées lors du Conseil européen de juin 2013, demeurent inchangées, y compris en ce qui concerne la part relative au développement rural financé par la section « garantie » du FEAGA qui, ayant disparu, fait l'objet d'un calcul théorique de reconstitution. La France, ainsi que l'Italie et l'Espagne ont toutefois obtenu une compensation à ce titre, dans le cadre des dotations attribuées au titre du Fonds social européen (100 millions pour la France, 30 pour l'Italie et 20 pour l'Espagne).

Ainsi, loin de la réforme en profondeur proposée par la Commission européenne en juin 2011 – qui prévoyait la révision de l'ensemble des mécanismes de correction ainsi que l'affectation au budget européen d'une taxe sur les transactions financières et d'une ressource TVA modernisée –, la décision de 2014 se contente d'apporter quelques aménagements au système de ressources propres de l'Union. **Vos rapporteurs déplorent l'obsolescence et le manque d'ambition du système de financement du budget de l'Union ainsi décidé. Ils insistent sur le fait que les chèques et autres rabais, établis sur des bases de calcul obsolètes et si complexes qu'elles ne sont plus identifiables, sont contraires à une véritable vision européenne des politiques et nuisent à la lisibilité des budgets.**

## **2. Vers un nouveau système de financement ?**

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

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

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

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

De même, **vo**tre **commission des Affaires européennes** s'est prononcée, dans ses conclusions adoptées, sur la proposition de vos rapporteurs, le 20 novembre 2012, en faveur d'une **révision en profondeur du système des ressources propres, dans un objectif de « simplification et d'autonomisation »**. Elle estime ainsi nécessaire d'asseoir le financement du budget européen majoritairement sur des ressources propres et de permettre de la sorte une baisse de la part des contributions nationales et la disparition de la logique du « juste retour » qu'elles induisent dans un contexte de finances publiques contraintes. Plus précisément, elle est favorable à une **nouvelle ressource TVA**, comme proposée par la Commission européenne et soutient, de manière plus générale, la mise en place de nouvelles ressources propres, telle que la création, dans le cadre d'une coopération renforcée, d'une **taxe sur les transactions financières, dont une partie des recettes devrait être allouée au budget de l'Union**. Elle demande également la **suppression des différents mécanismes de correction, y compris du chèque britannique** <sup>(1)</sup>.

Le groupe à haut niveau, présidé par Mario Monti et composé de représentants des trois institutions, a été mis en place officiellement le 3 avril 2014. **Il a présenté, le 17 décembre 2014, un premier rapport d'étape qui dresse un état des lieux du fonctionnement du système actuel et de ses limites.**

#### **PREMIER RAPPORT D'ÉVALUATION DU GROUPE À HAUT NIVEAU SUR LES RESSOURCES PROPRES**

##### **1) Les faiblesses du système actuel de ressources propres**

– il est trop complexe et insuffisamment transparent (cf. ressource TVA, trop complexe à calculer et sans lien direct avec l'assiette fiscale et système des rabais nationaux) ;

– le qualificatif « propre » de ces ressources est contestable car la majeure partie de ces ressources provient des contributions nationales ;

– le débat entre les paiements différés, justifiés par les difficultés financières de certains États membres, et le respect des exigences du pacte de stabilité et de croissance, est exacerbé et susceptible d'affecter la mise en œuvre des programmes européens ;

– la complexité du processus décisionnel, qui repose sur la règle de l'unanimité, freine toute tentative d'amélioration du système.

##### **2) Les principes qui doivent guider les travaux du groupe**

Le groupe rappelle les principes de simplicité, de transparence, d'équité et justice, d'efficacité et de contrôle démocratique qui permettent d'évaluer le système des ressources propres et dégager les lacunes justifiant une éventuelle réforme. Les difficultés d'appréhender ces principes expliquent les échecs des propositions de réformes, et les attentes différentes des États quant à ces dernières.

---

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

À côté de ces principes généraux, le budget de l'UE doit aussi prendre en compte les considérations plus spécifiques que sont la subsidiarité et la souveraineté fiscale des États membres, et la nécessité de limiter les confrontations politiques entre les États membres lors des négociations budgétaires.

### **3) Les questions à approfondir**

Elles portent sur le contexte économique et politique des récentes négociations : qui est pour ou contre les réformes ? y-a-t-il une alternative crédible et durable pour réformer les ressources propres ? dans quelle mesure le contexte politique et l'euroscpticisme jouent-ils un rôle dans les négociations ? etc.

Elles concernent également les aspects légaux, institutionnels et procéduraux : des réformes sont-elles envisageables dans le cadre actuel des Traités ? le processus de décision doit-il être modifié afin de parvenir à un accord ? quelles sont les possibilités de coopération offertes par les Traités ? existe-t-il une vision commune sur ce que devraient être les critères essentiels sur lesquels fonder la réforme ? etc.

### **4) Conclusion**

Le groupe conclut son rapport en mettant l'accent sur la difficulté à réformer l'actuel système de ressources propres.

Le maintien de la discipline budgétaire et du contrôle de l'UE est nécessaire. Le nouveau système de ressources propres devra prévoir et compenser une réduction des contributions des États membres.

L'exigence d'un système de financement plus simple, transparent et efficace et qui assure une équité parmi les États membres nécessite la définition d'une série de critères. Une question demeure : des améliorations du système actuel peuvent-elles être trouvées seulement par la réforme des méthodes de financement des politiques européennes ou bien en réformant les politiques européennes elles-mêmes ?

Les problèmes procéduraux et institutionnels ne peuvent être ignorés. Il faut tenir compte du fait que l'UE est plus qu'un jeu à somme nulle, tant sur le plan financier que politique.

Ainsi que l'a souligné M. Mario Monti, lors de son audition par la commission des Affaires européennes et par la commission des Finances, le 31 mars 2015, « nous avons recensé de très nombreuses insuffisances qui nous ont conduits, au terme de discussions approfondies, à une évaluation unanimement très négative. [...] il nous a paru utile de laisser sédimenter ce jugement très négatif sur le système actuel avant d'avancer des propositions de réforme ».

Le groupe présentera donc des propositions sous forme d'orientations en 2016, de telle sorte que la conférence interinstitutionnelle consacrée au sujet des ressources propres et à laquelle les parlements nationaux sont invités à participer soit en mesure de les examiner et qu'ensuite le groupe à haut niveau puisse, le cas échéant, tenir compte des résultats de la conférence.

Il convient de souligner que, si le groupe à haut niveau n'a encore fait aucune suggestion, M. Mario Monti a indiqué, lors de son audition, qu'à titre personnel, il était « favorable à l'idée que le produit de l'impôt sur les sociétés joue un rôle dans un système futur de ressources propres ».

Lors de la présentation du rapport d'étape devant le Conseil de l'Union, plusieurs États membres ont par ailleurs suggéré au groupe à haut niveau d'aborder également le volet relatif aux dépenses du budget et d'approfondir les questions propres à la zone euro.

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

Dans l'attente d'une véritable réforme du financement du budget européen, dont le principe et les contours demeurent incertains à ce stade, votre co-rapporteuse Estelle Grelier rappelle sa proposition **d'exclusion notamment des contributions nationales au budget de l'Union du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques** dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Leur inclusion n'est en effet ni justifiée, ni pertinente.

Il s'agit en effet ainsi de **sortir de l'opposition entre budget national et budget européen** et de la **logique du « juste retour »** qui prévaut dans l'élaboration du budget communautaire.

Une telle approche pourrait également, en libérant les États d'une contrainte budgétaire, contribuer à **enrayer la baisse continue de la part de leur richesse consacrée aux politiques de l'Union**.

Il apparaît enfin logique que **ces contributions, qui participent directement à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, ne conduisent pas à peser sur les budgets nationaux**.

Votre co-rapporteuse considère qu'il faut retenir, en l'espèce, **le solde net**, c'est-à-dire la différence entre ce qu'un État membre verse au budget européen au titre des ressources propres et ce qu'il reçoit grâce aux dépenses de l'Union européenne effectuées sur son territoire.

### LES TROIS MÉTHODES DE CALCUL DU SOLDE NET

Les trois méthodes de calcul du solde net révèlent les divergences d'appréciation entre les États membres et au sein des institutions européennes, s'agissant notamment du traitement des ressources propres traditionnelles et de la nature des dépenses à répartir.

Selon la méthode dite « comptable », le solde net est la différence entre, d'une part, la contribution d'un État membre au budget de l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (nettes des frais de perception) et, d'autre part, le montant des dépenses communautaires effectuées dans cet État, y compris les dépenses administratives.

La méthode dite « du rabais britannique » – car elle sert au calcul de son montant – prévoit que le solde net est calculé en faisant abstraction du montant des ressources propres traditionnelles, c'est-à-dire des droits de douane et des prélèvements agricoles qui sont versés au budget européen par l'État membre dont les services douaniers réalisent le prélèvement. Il s'agit ainsi d'éviter le gonflement, sans autre justification que comptable, des contributions de certains États membres, comme les Pays-Bas et la Belgique, dont les ports constituent des points de passage importants.

Enfin, la Commission européenne calcule le solde net en excluant les ressources propres traditionnelles et les dépenses administratives (ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique, qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire).

Selon la méthode de calcul retenue, le solde net français s'établit en 2013 entre 8,4 milliards (méthode de la Commission européenne) et **9,4 milliards d'euros** (méthode du rabais britannique, qui apparaît comme la plus justifiée d'un point de vue économique) en passant par 9,1 milliards d'euros (méthode comptable).

Votre co-rapporteuse Estelle Grelier se félicite que sa proposition ait été reprise par **l'Assemblée nationale dans sa résolution européenne n° 522 du 8 juin 2015 relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics**, qui *« demande à la Commission européenne de réviser sa communication du 13 janvier 2015 susvisée, afin d'exclure de l'appréciation du solde public nominal et structurel dans le cadre 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 susvisé [...] les contributions nationales nettes au budget de l'Union européenne »*.

Dans la même logique, **votre co-rapporteuse considère que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union** <sup>(1)</sup>, qui s'établit selon les années dans une fourchette comprise entre **20 et 22 milliards d'euros et qui n'est pris**

---

(1) Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne recouvre la ressource TVA, la ressource RNB et les autres versements. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisation sucre et isoglucose) n'en font pas partie.

**en compte dans la norme de dépenses de l'État que depuis 2008 pour des raisons de contingence budgétaire, doit désormais en être exclu.**





## II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN VOIE DE NORMALISATION ?

### A. DES NÉGOCIATIONS ET UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRES CHAOTIQUES EN 2014

Le budget initial pour 2014, première année de mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel, s'élevait à 142,1 milliards d'euros en engagements et à 135,2 milliards d'euros en paiements. L'enveloppe prévue pour les instruments spéciaux<sup>(1)</sup> s'établissait à 546 millions d'euros en engagements et à 350 millions d'euros en paiements.

Témoignant d'une exécution « heurtée », pour ne pas dire « chaotique », pas moins de huit projets de budgets rectificatifs ont été présentés au cours de l'année 2014, dont sept ont finalement été adoptés<sup>(2)</sup>.

C'est certes moins qu'en 2013, où le record de neuf budgets rectificatifs avait été établi, mais les discussions entre les deux branches de l'autorité budgétaire ont donné lieu à un véritable bras de fer, qui a eu pour conséquence que les budgets rectificatifs pour 2014, à l'exception d'un seul – le premier, qui n'avait pas d'incidence budgétaire<sup>(3)</sup> –, n'ont été adoptés que le 17 décembre 2014, en même temps que le budget initial pour 2015, certains se retrouvant finalement, pour partie, intégrés dans le budget pour 2015. Par conséquent, la plupart des crédits ainsi votés n'ont été disponibles qu'en 2015.

Cette exécution heurtée témoigne, selon votre co-rapporteuse, du caractère inadapté du budget européen à tous les points de vue – il faut d'ailleurs rappeler que le Parlement européen n'a pas la main sur le volet recettes de ce budget.

**Elle a concerné tant le volet dépenses que le volet recettes du budget.**

---

(1) Instrument de flexibilité, réserve pour aides d'urgence, Fonds européen d'aide à la mobilisation et Fonds de solidarité de l'Union européenne.

(2) Le projet de budget rectificatif destiné à reporter le solde de l'exercice 2013 sur 2014, initialement présenté le 15 avril 2014, a dû être présenté à nouveau en fin d'année compte tenu de l'échec de la procédure de conciliation.

(3) Le premier budget rectificatif pour 2014, présenté le 11 février et adopté le 16 avril 2014, tire les conséquences de l'augmentation du capital du Fonds européen d'investissement (FEI) décidée à la fin de l'année 2013, en prévoyant le transfert, au sein de la sous-rubrique « Compétitivité », de 42,5 millions d'euros – soit la première tranche annuelle des 170 millions d'euros prévus au titre de la hausse de la contribution de l'Union au FEI – des lignes budgétaires relatives aux programmes COSME et Horizon 2020 vers celle permettant la mise à disposition des parts libérées du capital du FEI. Il procède également aux modifications de nomenclature budgétaire rendues nécessaires par la nouvelle base légale du programme Horizon 2020 et crée une structure budgétaire pour l'entreprise commune « Shift2Rail » (S2R), qui a vocation à développer des initiatives technologiques conjointes, et dote la ligne budgétaire relative au personnel de cette entreprise commune de 480 000 euros issus des dépenses d'appui administratif du programme Horizon 2020.

## 1. Les dépenses

**Pour ce qui concerne tout d'abord les dépenses, les discussions ont plus particulièrement achoppé sur le projet de budget rectificatif n° 3 (devenu, une fois adopté, budget rectificatif n° 2), qui demandait l'ouverture de 4,7 milliards d'euros en paiements, grâce notamment à la mobilisation de la marge pour imprévus, qui constitue un nouvel outil de souplesse créé dans le règlement fixant le cadre financier pour la période 2014-2020, et sur le projet de budget initial pour 2015, pour lequel il était proposé d'utiliser un autre dispositif apportant de la souplesse au cadre financier – l'instrument de flexibilité. Le débat a notamment porté sur la possibilité ou non d'inscrire les instruments de souplesse prévus dans le règlement relatif au cadre financier pour 2014-2020 au-delà du plafond en paiements.**

Les négociations ont ainsi été tellement tendues que, c'est assez rare pour être souligné, **la procédure de conciliation s'est conclue, le 17 novembre 2014, sur un échec**, si bien que la Commission européenne a dû présenter une nouvelle proposition de budget pour 2015 au début du mois de décembre 2014. Elle a également, en conséquence, proposé un nouveau projet de budget rectificatif (le numéro 8, devenu budget rectificatif n° 7 une fois adopté) destiné à reporter le solde excédentaire de l'exercice 2013 sur 2014 ; le projet de budget rectificatif n° 2 à l'objet identique et présenté le 15 avril 2014, étant devenu caduc. Ce budget rectificatif inscrit donc au sein du volet « ressources » du budget 2014 l'excédent résultant de l'exécution de l'exercice 2013. D'un montant de 1 005 millions d'euros, il diminue d'autant la contribution des États membres au financement du budget de l'Union.

**Les deux branches de l'autorité budgétaire sont finalement parvenues, le 8 décembre 2014, à un accord** sur les budgets rectificatifs pour 2014 et sur le budget initial pour 2015, qui s'est accompagné de **plusieurs déclarations**, notamment sur l'utilisation des instruments spéciaux et la question des paiements.

Présenté le 28 mai 2014, le projet de budget rectificatif le plus âprement discuté, car il proposait d'ouvrir 4,7 milliards d'euros en recourant, pour la première fois à la marge pour imprévus <sup>(1)</sup> – et ce, dans sa totalité, soit 4 milliards d'euros –, **a ouvert 3,53 milliards d'euros en paiements**. Les crédits ont principalement bénéficié à la politique de cohésion (2 486 millions d'euros) et, dans une moindre mesure à la politique extérieure (650 millions), aux politiques de croissance et de compétitivité (422 millions), à la politique agricole

---

(1) *La mobilisation de la marge pour imprévus demandée par la Commission européenne avait pour objet, selon elle, de « couvrir les besoins les plus urgents et les conséquences des décisions prises après l'accord du Conseil européen de février 2013 » sur le plafond des paiements du CFP 2014-2020. Elle justifiait cette demande par le niveau, qu'elle a toujours jugé insuffisant, du plafond des paiements fixé pour 2014, la quasi-impossibilité d'opérer des redéploiements de crédits, le montant élevé des arriérés de paiements des programmes 2007-2013 relatifs à la politique de cohésion et un rythme d'exécution des paiements supérieur à celui de 2013.*

(54 millions) et aux politiques de sécurité et de citoyenneté (12 millions). Dans leur quasi-totalité, ils ont été mobilisés grâce à la marge pour imprévus.

**Le recours à l'instrument de flexibilité** proposé dans le projet de budget initial pour 2015 à hauteur de 79,8 millions d'euros en engagements et de 11,3 millions d'euros en paiements avait pour objet de compléter la dotation de 200 millions d'euros que le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 avait décidé de mobiliser de manière exceptionnelle, dans le cadre des fonds structurels, au profit de Chypre, compte tenu de sa situation économique dégradée. Cette proposition avait pour conséquence, en engagements, de supprimer toute marge disponible pour 2015 sur la sous-rubrique « Cohésion » – ce qui est autorisé par le règlement fixant le CFP 2014-2020 – et, en paiements, de valider le dépassement du plafond global.

**Une controverse juridique, finalement non tranchée à ce jour, s'en est suivie.** Elle porte principalement sur **la possibilité de mobiliser, au-delà du plafond des crédits de paiement, les instruments spéciaux** (réserve pour aide d'urgence, Fonds de solidarité de l'Union, Fonds européen d'aide à la mondialisation, instrument de flexibilité).

En effet, **si l'article 3 du règlement portant CFP prévoit explicitement un tel recours pour les crédits d'engagement <sup>(1)</sup>, le cas des crédits de paiement fait débat entre la Commission européenne et le Parlement européen d'une part et le Conseil d'autre part.**

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

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

---

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

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

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

À l'initiative de la France, les États contributeurs nets<sup>(1)</sup> ont fait, en 2014, une déclaration commune dans laquelle ils estiment que la mobilisation de la marge pour imprévus était contestable d'un point de vue juridique et inutile au vu des besoins pour 2014. Ils jugent ainsi, d'une part, que les travaux préparatoires au règlement financier et ses dispositions finales relatives aux instruments spéciaux prévoient la possibilité d'une mobilisation au-delà des plafonds en engagements mais pas en paiements et, d'autre part, que le recours à la marge pour imprévus aux fins de payer des engagements pris avant 2014, « contraire à l'article 13 du règlement », ne respecte pas les conditions posées à sa mobilisation. Ils ajoutent que ce recours menace la soutenabilité des plafonds du cadre financier pluriannuel.

C'est certainement parce qu'il est lourd d'enjeux politiques que le débat n'a pas été tranché. **En effet, la question demeure pendante, la déclaration commune relative aux instruments spéciaux annexée à l'accord trouvé le 15 décembre 2014 entre le Parlement européen et le Conseil sur les budgets rectificatifs pour 2014 et le budget initial pour 2015 reportant toute décision à ce sujet.**

---

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

### DÉCLARATION COMMUNE RELATIVE AUX INSTRUMENTS SPÉCIAUX

Les institutions rappellent que la marge pour imprévus est un instrument envisageable en dernier recours qui ne devrait donc pas être mobilisé s'il existe encore des possibilités financières. Dans le cadre du budget général pour l'exercice 2014, les avis divergent quant à savoir si un montant de 350 millions d'euros en crédits de paiement couvrant d'autres instruments spéciaux est toujours disponible dans la marge non allouée.

Les institutions reconnaissent qu'il est essentiel de trouver dans les plus brefs délais un accord de principe concernant la mobilisation d'autres instruments spéciaux pour les paiements.

Toutefois, étant donné qu'il n'a pas été possible de parvenir à un tel accord dans le cadre des négociations sur le paquet comprenant les projets de budget rectificatif pour 2014 et le budget général pour 2015, les institutions conviennent de ce qui suit pour permettre l'adoption dudit paquet en temps voulu :

– le montant de 350 millions d'euros en crédits de paiement est ajouté à la marge pour imprévus ;

– tout sera mis en œuvre pour trouver rapidement un accord sur la question de savoir si et dans quelle mesure d'autres instruments spéciaux peuvent être mobilisés en sus des plafonds de paiement du CFP en vue de déterminer si et dans quelle mesure il y a lieu de prélever le montant de 350 millions d'euros sur les marges du CFP pour les paiements pour l'exercice financier en cours ou les exercices futurs ;

– le cas échéant, ce qui précède s'accompagnera des modifications nécessaires de la décision concernant la mobilisation de la marge pour imprévus pour l'exercice 2014 ou de toute autre action juridiquement nécessaire pour garantir le plein respect du règlement CFP, notamment son article 13, paragraphe 3.

**De fait, les 3,53 milliards d'euros supplémentaires ouverts en 2014 proviennent de « sources de financement » différentes selon que l'on retient l'interprétation de la Commission européenne et du Parlement européen ou celle du Conseil, comme le montre le tableau suivant.**

**ORIGINE DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR LE PROJET DE BUDGET RECTIFICATIF N° 3**

(en millions d'euros)

	Position Commission européenne	Position Conseil
Marge disponible sous le plafond des crédits de paiement	711	361
Marge pour imprévus	2 818	3 169
<b>TOTAL</b>	<b>3 530</b>	<b>3 530</b>

Par ailleurs, si, dans le budget initial pour 2015, **l'instrument de flexibilité a finalement été mobilisé à hauteur de 83 millions d'euros en engagements, il ne l'a pas été en paiements.**

S'il apparaît très technique, **le débat sur la possibilité de mobiliser, au-delà du plafond, des crédits de paiement dans le cadre des instruments spéciaux et de la marge pour imprévus, recouvre des enjeux politiques forts.** En effet, selon que les paiements afférents sont inscrits ou non sous le plafond des paiements, cela a un **triple effet** : sur les **appels en paiements de l'année**, sur les **modalités de « récupération de la marge pour imprévus »** <sup>(1)</sup> lors des exercices ultérieurs et, enfin, sur le **calcul de la marge globale pour les paiements disponible l'année suivante.** Il s'agit donc bien, au total, de **déterminer le degré de flexibilité qui sera permis dans le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, ainsi que le montant total des crédits qui pourront être effectivement mobilisés sur la période.**

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur estime qu'il convient de ne pas remettre en cause les plafonds arrêtés en 2013 pour le CFP 2014-2020 en inscrivant les paiements des instruments spéciaux au-delà des plafonds. Il en va de la soutenabilité du cadre financier pluriannuel.**

**Votre co-rapporteuse Estelle Grelier, qui avait déploré, lors des négociations sur le CFP 2014-2020, la faiblesse des plafonds retenus au regard des défis auxquels l'Union doit faire face, estime que les paiements des dispositifs destinés à introduire davantage de souplesse dans le cadre financier doivent être inscrits au-delà des plafonds fixés. L'accord intervenu en 2013 entre le Conseil et le Parlement était clair : une plus grande souplesse dans la gestion infra et supra-annuelle en contrepartie de la fixation de plafonds à des niveaux inférieurs à ceux du précédent CFP. Elle soutient donc la mobilisation de toutes les formes de flexibilité possibles.**

---

*(1) Afin de respecter les règles relatives à la marge pour imprévus, il convient en effet de diminuer les plafonds des années 2018 à 2020, à concurrence, pour chaque année, d'un tiers du total ainsi mobilisé.*

Enfin, conséquence du retard pris dans les négociations budgétaires, **deux projets de budget rectificatif destinés à mobiliser le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) ont finalement vu leurs engagements adoptés en 2014 et leurs paiements inscrits dans le budget initial pour 2015, au titre des instruments spéciaux.**

Il s'agit du projet de budget rectificatif n° 5 (devenu budget rectificatif n° 4) qui, présenté le 8 septembre 2014, prévoit la mobilisation du FSUE à hauteur **de 47 millions d'euros en engagements et en paiements** à la suite des inondations survenues en Italie en novembre 2013, aux tremblements de terre en Grèce et aux intempéries qui ont touché la Slovénie et la Croatie à l'hiver 2014, et du projet de budget rectificatif n° 7 (devenu budget rectificatif n° 6) qui, présenté le 15 octobre 2014, sollicite le FSUE à hauteur de **80 millions d'euros en engagements et en paiements** à la suite des inondations survenues en Serbie et en Croatie en mai 2014, et en Bulgarie en juin 2014.

## **2. Les recettes**

L'exécution budgétaire en 2014 a également rendue difficile par les nombreuses révisions proposées par la Commission européenne s'agissant des ressources du budget, avec des **effets non négligeables sur les contributions nationales au budget européen** et, par conséquent, sur les budgets nationaux, en particulier lorsque ces modifications ont été présentées en fin d'exercice budgétaire.

**La Commission européenne a tout d'abord suggéré de réviser à deux reprises**, dans les projets de budget rectificatif n° 3 et 4 (devenus budgets rectificatifs n° 2 et 3), **les recettes issues des amendes et intérêts de retard**. Ces initiatives accompagnaient opportunément les demandes de crédits supplémentaires.

Ainsi, le budget rectificatif n° 2 revoit à la hausse les prévisions de recettes provenant des amendes et intérêts de retard (+ 1 417 millions d'euros), mais également les remboursements reversés à la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (une partie des « revenus » ayant été mobilisée au bénéfice du Fonds de garantie pour les actions extérieures, le reste revenant au budget de l'Union). Ainsi, les moyens disponibles ont été augmentés de **1 568 millions d'euros**.

Le budget rectificatif n° 3 a également inscrit des recettes supplémentaires issues du produit des amendes et intérêts de retard à hauteur de 2 433 millions d'euros. 2 059 millions d'euros avaient été prévus dans le projet de budget rectificatif, mais une lettre rectificative du 16 octobre 2014 a porté ce montant à 2 433 millions d'euros.

**Surtout, la Commission européenne a été amenée à réviser à deux reprises ses prévisions relatives aux principales ressources du budget**

**(ressources propres, ressource TVA et ressource « RNB »), ce qui a conduit à des réactions fortes de la part des États membres, en particulier ceux dont la contribution au budget européen connaissait un ressaut important.**

**Une première révision des prévisions relatives aux ressources propres pour 2014 a été proposée le 9 juillet 2014**, dans le projet de budget rectificatif n° 4 (devenu budget rectificatif n° 3), afin de tenir compte des prévisions économiques agréées lors du Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2014. Elle a porté sur les assiettes de TVA et de revenu national brut (RNB) ainsi que sur le montant des ressources propres traditionnelles. En particulier, **les prévisions relatives aux droits de douane ont fait l'objet, comme en 2013, d'une modification importante, puisqu'elles sont passées de 16,2 à 15,7 milliards, soit une baisse de près de 2,7 %, confirmant, d'une part, la nécessité d'une révision rapide de la méthodologie de la Commission européenne et, d'autre part, le caractère insincère des prévisions retenues dans le projet de budget pour 2015, sur lequel vos rapporteurs avaient lancé une alerte l'an dernier.**

Le montant du chèque britannique pour 2010, 2011 et 2013 a été, en outre, revu à la hausse, avec un impact non négligeable sur la contribution de la France (+ 36,7 millions en 2010, + 58,2 millions en 2011 et +1,5 milliard en 2013).

**Fait plus rare, une seconde révision des prévisions de recettes pour 2014 a été proposée le 17 octobre 2014, pour des montants importants (+ 9 948 millions d'euros).** Elle résultait de plusieurs facteurs :

– une hausse des recettes issues des droits de douane à hauteur de 420 millions d'euros ;

– une augmentation nette des ressources propres TVA et RNB de 9 528 millions d'euros compte tenu des révisions des bases TVA et RNB notifiées entre 1995 et 2013. Elle se décompose en une révision négative des soldes TVA à hauteur de 285 millions d'euros et une révision positive des soldes RNB à hauteur de 9 813 millions d'euros. Le montant exceptionnellement élevé des soldes RNB résulte des efforts accomplis par les États membres pour permettre la levée des réserves RNB existantes ainsi que des importantes révisions RNB opérées par certains d'entre eux.

L'effet pour chacun des États membres est retracé dans le tableau suivant.



État membre		<i>en millions d'euros</i>		
		Effet des variations des bases TVA et RNB 1995-2013	Effet de la révision des droits de douane et des révisions des bases TVA et RNB	Effet net
		(1)	(2)	(3) = (1) + (2)
Belgique	BE	+ 118,9	- 289,4	- 170,5
Bulgarie	BU	+ 36,5	- 29,5	+ 7,0
République tchèque	CZ	+ 78,5	- 100,1	- 21,6
Danemark	DK	- 125,7	- 195,7	- 321,4
Allemagne	DE	+1 359,0	-2 138,2	- 779,2
Estonie	EE	+ 7,3	- 13,7	- 6,4
Irlande	IE	+ 112,2	- 105,7	+ 6,5
Grèce	EL	+ 222,0	- 132,6	+ 89,4
Espagne	ES	+ 589,2	- 758,1	- 168,9
France	FR	<b>+ 562,3</b>	<b>-1 578,6</b>	<b>-1 016,3</b>
Croatie	HR	- 1,4	- 31,1	- 32,5
Italie	IT	+1 502,3	-1 162,2	+ 340,1
Chypre	CY	+ 53,7	- 11,3	+ 42,4
Lettonie	LV	+ 24,6	- 18,1	+ 6,5
Lituanie	LT	+ 7,5	- 25,7	- 18,2
Luxembourg	LU	- 66,9	- 24,0	- 90,9
Hongrie	HU	+ 39,8	- 72,2	- 32,4
Malte	MT	+ 18,3	- 5,2	+ 13,1
Pays-Bas	NL	+1 103,4	- 460,7	+ 642,7
Autriche	OS	- 57,1	- 237,2	- 294,3
Pologne	PL	- 26,8	- 289,9	- 316,7
Portugal	PO	+ 121,6	- 122,1	- 0,5
Roumanie	RO	+ 75,1	- 106,5	- 31,4
Slovénie	SI	+ 8,1	- 26,0	- 17,9
Slovaquie	SK	- 6,7	- 53,5	- 60,2
Finlande	FI	- 34,3	- 146,2	- 180,5
Suède	SE	+ 190,1	- 322,9	- 132,8
Royaume Uni	UK	+3 616,5	-1 491,2	+2 125,3
	<b>Total</b>	<b>9 527,8</b>	<b>-9 947,7</b>	<b>- 419,9</b>

Source : Commission européenne.

Ainsi, la France devait payer 562,3 millions d'euros pour les corrections sur exercices antérieurs, mais devait recevoir 1 578,6 millions d'euros au titre des corrections et de la révision à la hausse des droits de douane. Au total, sa contribution était réduite de **1 016 millions d'euros**.

Conformément au règlement n° 1150/2000 portant application de la décision 2007/436/CE, Euratom relative au système des ressources propres des

Communautés européennes, les ajustements devaient être mis à disposition le premier jour ouvrable du mois de décembre.

**L'ampleur des modifications apportées a conduit le Royaume-Uni à contester la proposition de la Commission européenne. Cette dernière a, à la demande du Conseil, formulé une proposition de modification de ce règlement visant à prévoir, à titre exceptionnel, un étalement des paiements sur 2014 et 2015.**

Ainsi, **4 515 millions d'euros de recettes supplémentaires ont été inscrits dans le budget 2014** par le projet de budget rectificatif n° 6 modifié par lettre rectificative et **5 432 millions d'euros dans le budget pour 2015.**

Le délai de paiement pour 2015 est fixé au 1<sup>er</sup> septembre.

## **B. VERS UNE EXÉCUTION APAISÉE EN 2015 ?**

**Le budget voté pour 2015 s'élève à 145,3 milliards d'euros en engagements et à 141,2 milliards d'euros en paiements, y compris les instruments spéciaux.**

**Cinq projets de budgets rectificatifs** ont par ailleurs été adoptés depuis le début de l'année et **un sixième vient à été présenté au mois de juillet 2015.**

• **Le premier budget rectificatif pour 2015** a été présenté le 20 janvier 2015<sup>(1)</sup>, concomitamment à la proposition de la Commission européenne relative à la révision du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 (cf. *supra* Première partie.I.A.2.)<sup>(2)</sup>.

Ces deux textes ont en effet pour objet, conformément à l'article 19 du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le CFP pour la période 2014-2020<sup>(3)</sup>, d'organiser l'exercice de reprogrammation des crédits d'engagement votés en 2014, mais qui n'ont pu être utilisés ou reportés, à

---

(1) *S'il a été présenté comme le deuxième projet de budget rectificatif le 20 janvier 2015, car intervenant après le premier projet de budget rectificatif présenté le 13 janvier 2015 et relatif à la mise en œuvre du plan européen en faveur de l'investissement, il a finalement été adopté, le 7 juillet 2015, comme premier budget rectificatif pour 2015.*

(2) *Proposition de règlement du 20 janvier 2015 du Conseil modifiant le règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.*

(3) *L'article 19 dispose que « dans le cas de l'adoption après le 1<sup>er</sup> janvier 2014 de nouvelles règles ou de nouveaux programmes en gestion partagée concernant les Fonds structurels, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds « Asile et migration » et le Fonds pour la sécurité intérieure, le cadre financier est révisé en vue du transfert aux années ultérieures, au-delà des plafonds correspondants de dépenses, des dotations non utilisées en 2014. La révision concernant le transfert des dotations non utilisées en 2014 est adoptée avant le 1<sup>er</sup> mai 2015 ».*

la suite de l'adoption tardive de programmes en gestion partagée (Fonds social européen, Initiative pour l'emploi des jeunes, Fonds de cohésion, etc.).

**Sur les 21,1 milliards d'euros de 2014 que la proposition de modification du CFP 2014-2020 prévoit de reprogrammer sur les exercices ultérieurs, la majorité (16,5 milliards d'euros) est reportée sur 2015, 4,5 milliards étant fléchés vers 2016 et 107 millions vers 2017.**

**Le budget rectificatif n° 1 pour 2015 prend ainsi acte du transfert de près de 16,5 milliards d'euros de 2014 vers 2015, selon la répartition retracée dans le tableau ci-après.**

## RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS DE 2014 REPROGRAMMÉS EN 2015

(en millions d'euros)

FONDS	Montant
Fonds social européen – Régions moins développées – objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	880
Fonds social européen – Régions en transition – objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	387
Fonds social européen – Régions plus développées – objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	499
Initiative pour l'emploi des jeunes	97
Fonds de cohésion – Objectif pour la croissance et l'emploi	1 827
Fonds européen de développement régional - Régions moins développées – Objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	5 089
Fonds européen de développement régional - Régions en transition – Objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », plus développées	1 179
Fonds européen de développement régional - Régions plus développées – Dotation supplémentaire pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population – Objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	839
Fonds européen de développement régional - Régions plus développées – Objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »	65
Fonds européen de développement régional - Coopération territoriale	310
<b>Sous-total rubrique 1b</b>	<b>11 173</b>
Développement rural	84 353
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	741
<b>Sous-total rubrique 2</b>	<b>5 093</b>
Fonds « Asile, migration et intégration »	141
Fonds pour la sécurité intérieure	69
<b>Sous-total rubrique 3</b>	<b>210</b>
Participation des pays candidats et candidats potentiels au FEDER	2
<b>Sous-total rubrique 4</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16 479</b>

Source : Commission européenne.

Par ailleurs, le budget rectificatif n° 1 propose d'augmenter de 2,5 millions d'euros les moyens destinés à l'instrument d'aide de préadhésion inscrits sur rubrique 4, afin qu'un traitement similaire continue d'être appliqué aux contributions de la rubrique 4 « L'Europe dans le monde » et à celles de la sous-rubrique 1B « Cohésion économique, sociale et territoriale » en faveur des programmes du Fonds européen de développement régional relevant de la coopération territoriale européenne.

• **Le deuxième budget rectificatif pour 2015**, présenté le 13 janvier 2015 comme étant le premier projet de budget rectificatif pour 2015 mais finalement adopté le 7 juillet 2015 sous la dénomination de budget rectificatif n° 2, a pour objet de prendre en compte l'impact sur le budget 2015 de la mise en place du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) prévu dans le « plan d'investissement pour l'Europe » annoncé par la Commission européenne le 26 novembre 2014 et dont l'objet est de mobiliser au moins 315 milliards d'euros au cours des trois prochaines années (*cf.* présentation détaillée *infra* *Seconde partie.I.B.2.a.*). Ce projet de budget rectificatif a été présenté concomitamment au projet de texte instituant le FEIS, qui a été adopté le 24 juin 2015.

En appui du FEIS, il est en effet prévu que le budget de l'Union européenne fournisse une garantie de l'ordre de 16 milliards d'euros, assurée par un fonds de garantie couvrant 50 % des engagements en cours, qui pourrait préfigurer, selon votre co-rapporteuse, un embryon d'emprunt européen.

Le budget rectificatif n° 1 crée donc les lignes budgétaires nécessaires à la mise en place de la garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques, au provisionnement du fonds de garantie FEIS et à la création de la plateforme européenne de conseil en investissement.

Il inscrit en outre **les engagements nécessaires au provisionnement du Fonds de garantie (1 350 millions d'euros)** – aucun paiement n'est requis en 2015 – ainsi **qu'une dotation initiale pour la mise en place de la plateforme de conseil en investissement (10 millions d'euros en engagements et en paiements)**.

Les 1 350 millions d'euros d'engagements nécessaires au provisionnement du Fonds de garantie sont mobilisés par **redéploiement** à partir des lignes budgétaires suivantes :

– 790 millions d'euros depuis le **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe** ;

– 490 millions depuis **ITER** ;

– 70 millions d'euros depuis le programme **Horizon 2020**.

Les 10 millions d'euros en engagements et en paiements nécessaires pour financer la plateforme de conseil sont redéployés depuis **ITER**.

• **Le budget rectificatif n° 3**, présenté le 15 avril 2015 et adopté le 7 juillet 2015, a pour objet **d'inscrire au sein du volet « ressources » du budget 2015 l'excédent résultant de l'exécution de l'exercice 2014**. Il s'établit à 1 435 millions d'euros – soit un montant nettement supérieur à celui de 2013 (1 005 millions d'euros) – et diminue d'autant la contribution des États membres au financement du budget de l'Union.

• **Le budget rectificatif n° 4**, présenté le 15 avril 2015 et adopté le 7 juillet 2015, mobilise **66,5 millions d'euros en engagements et en paiements dans le cadre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**, à la suite d'inondations intervenues en Roumanie, en Bulgarie et en Italie.

• **Le budget rectificatif n° 5**, présenté le 13 mai 2015 et adopté le 7 juillet 2015, **prévoit des moyens supplémentaires afin d'améliorer la gestion des flux migratoires et de réfugiés**, à la suite de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 23 avril 2015.

#### RÉSULTATS DU CONSEIL EUROPÉEN DU 23 AVRIL 2015

À la suite des événements intervenus dans le sud de la Méditerranée depuis le début de l'année 2015, le Conseil européen, réuni le 23 avril 2015, a pris les mesures suivantes :

– renforcement des opérations Triton et Poséidon menées par l'Italie et la Grèce, auxquelles participent d'autres États membres qui fournissent matériel et ressources, et qui sont coordonnées et cofinancées par l'intermédiaire de l'agence Frontex ;

– augmentation de l'aide d'urgence destinée aux États membres dont les côtes sont la première terre d'accueil des migrants ;

– mise en place d'un projet pilote volontaire en matière de réinstallation des réfugiés bloqués dans des pays tiers ;

– création d'un programme de retour des migrants clandestins ;

– lancement de programmes régionaux de développement et de protection pour l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique.

Afin de mettre en œuvre les mesures ainsi décidées, la Commission européenne propose de mobiliser **90,5 millions d'euros en engagements et 78 millions d'euros en paiements**, destinés :

– **à l'Agence Frontex**, à hauteur de 26,8 millions d'euros en engagements et en paiements, avec, comme objectif, de tripler les moyens financiers destinés aux opérations Triton et Poséidon (26 millions d'euros) ; 16 postes supplémentaires, dont le coût est estimé à 528 000 euros, devraient également être créés au sein de l'Agence, afin d'assurer la montée en charge des opérations Triton et Poséidon, développer la coopération avec d'autres agences de l'Union en matière de démantèlement des réseaux de passeurs et déployer de nouveaux agents de liaison dans les pays tiers ;

– **au Fonds « Asile, migration et intégration »**, à hauteur de 57 millions d'euros en engagements et de 45,6 millions d'euros en paiements, afin de doubler l'aide d'urgence destinée aux États membres qui se situent en première ligne dans l'accueil des réfugiés. En engagements, 25 millions seraient plus particulièrement affectés à l'accueil des migrants, 25 millions à la réinstallation au sein de l'Union et 7 millions au renforcement des programmes régionaux de développement et de protection en faveur de l'Afrique du Nord et de la Corne de l'Afrique ;

– **au Fonds pour la sécurité intérieure**, à hauteur de 5 millions en engagements et de 4 millions en paiements, afin d’assurer l’aide d’urgence pour les activités de surveillance menées dans le cadre des programmes Triton et Poséidon et de renforcer les activités liées au premier accueil des migrants, comme l’identification ou l’administration de soins médicaux ;

– **à Europol**, où trois nouveaux postes devraient être créés pour un coût estimé à 99 000 euros ;

– **au Bureau européen d’appui en matière d’asile**, qui devrait être doté de quatre postes supplémentaires pour un coût évalué à 132 000 euros.

Compte tenu, d’une part, **de l’existence de recettes affectées internes à l’Agence Frontex** résultant de la clôture d’anciens dossiers (13,2 millions en engagements et 7 millions en paiements) et, d’autre part, **de possibilités de redéploiement identifiées par la Commission européenne à hauteur de 70 millions d’euros en paiements à partir du programme Galileo** inscrit sur la rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l’emploi », **le budget rectificatif n° 5 pour 2015 prévoit donc une ouverture de crédits nette de 75,8 millions d’euros en engagements sur la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté ».**

• **Le budget rectificatif n° 6**, présenté le 15 juillet 2015, a pour principal objet de procéder à la **mise à jour des prévisions relatives aux ressources propres traditionnelles** (droits de douane et cotisations dans le secteur du sucre) et **aux assiettes TVA et RNB ainsi que du calcul du chèque britannique**, décidée par le Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2015.

Ainsi, par rapport aux prévisions arrêtées en mai 2014, et sur lesquelles le budget pour 2015 avait été construit, celles adoptées en mai 2015 sont modifiées de la sorte :

– les droits de douane et cotisations sucre sont revus à la hausse (+ 6,8 %), pour atteindre 18 milliards d’euros ;

– l’assiette TVA est réduite d’1,3 % et s’établit à 6 030 milliards d’euros ;

– l’assiette RNB augmente légèrement (+ 0,4 %) pour s’élever à 14 034 milliards d’euros.

La correction du chèque britannique au titre des années 2011 à 2014 conduit à augmenter le montant inscrit dans le budget initial pour 2015 de 202 millions d’euros, ce qui le porte à 5,63 milliards d’euros au total.

Il en résulte une modification de la répartition des contributions des États membres au budget de l’Union. Ainsi, la contribution de la France, estimée, dans le budget initial pour 2015, à 22 460 millions d’euros est légèrement revue à la baisse à 21 773 millions d’euros.

Le projet de budget rectificatif n° 6 propose par ailleurs un changement de nomenclature budgétaire, afin de créer les lignes budgétaires destinées à accueillir la compensation pour les frais liés à la gestion des fonds fiduciaires de l'Union pour les actions extérieures (en l'espèce la Syrie).

Il prévoit, enfin, une modification du tableau des effectifs de l'Office de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), afin de tenir compte de la promotion de quatre d'entre eux. Cette opération est toutefois sans incidence sur les dépenses ou les effectifs totaux.

• Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes consacrée à l'examen du projet de budget européen pour 2016, la Commission européenne a présenté **le projet de budget rectificatif n° 7 pour 2015**, qui a pour objet de mobiliser des crédits supplémentaires dans le cadre de la politique d'accompagnement des réfugiés. Il se traduit par une ouverture nette de crédits de 331 millions d'euros en engagements.

Il est ainsi proposé de mobiliser 401,3 millions d'euros en engagements et 57 millions d'euros en paiements répartis de la manière suivante :

– 100 millions d'euros en engagements pour l'aide d'urgence au titre du Fonds « Asile, migration et intégration » (80 millions) et du Fonds pour la sécurité intérieure (20 millions), afin d'aider les États membres les plus récemment concernés par la crise (Allemagne, Grèce, Croatie, Autriche, Hongrie et Bulgarie) et soutenir la mise en œuvre des centres de crise ;

– 1,3 million d'euros en engagements et en paiements, afin de créer 120 emplois au sein de l'agence Frontex (60 emplois), du Bureau européen d'appui en matière d'asile (30) et d'Europol (30) ;

– 300 millions d'euros en engagements destinés au Fonds régional d'affectation spéciale de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (dit fonds « Madad ») pour aider les réfugiés de Syrie dans le cadre de l'instrument européen de voisinage ;

– 55,7 millions d'euros en paiements destinés à l'aide humanitaire. Cette mobilisation est complétée par des virements de crédits, pour que puisse être respecté l'engagement de consacrer 200 millions d'euros à l'aide humanitaire en faveur des réfugiés.

Dans le même temps, il est suggéré de procéder à des redéploiements de crédits à hauteur de 71 millions d'euros en engagements et de 57 millions d'euros en paiements se répartissant de la manière suivante :

– 7,4 millions en engagements et 0,9 million d'euros en paiements depuis le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen de garantie agricole, compte tenu de moindres besoins ; **vos rapporteurs**



**s’interroge sur l’opportunité d’un tel redéploiement en période de crise agricole ;**

– 2,01 millions en engagements et 0,3 million en paiements depuis le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, compte tenu du retard pris dans sa mise en œuvre ; **voire co-rapporteuse déplore ce retard et met en garde la Commission européenne devant toute réduction des crédits destinés au FEAMP ;**

– 15,4 millions en engagements et 18,6 millions en paiements depuis la ligne budgétaire relative aux accords de partenariat dans le domaine de la pêche, compte tenu du retard pris dans les négociations relatives aux accords dans le domaine de la pêche durable et du montant moins élevé que prévu des contributions appelées par plusieurs organisations internationales ;

– 12 millions en engagements et 3,5 millions en paiements depuis l’enveloppe destinée à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, à la santé et au bien-être des animaux et au domaine phytosanitaire, compte tenu de moindres besoins constatés en 2015 ;

– 33,73 millions d’euros en engagements et en paiements depuis le Fonds de solidarité de l’Union européenne, compte tenu de l’absence de demande en instance auprès du Fonds et des délais nécessaires au traitement des demandes qui pourraient être reçues d’ici à la fin de l’année 2015 ;

Il est en conséquence proposé de mobiliser les 331 millions d’euros supplémentaires demandés en engagements en recourant à la marge sous plafond de la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » (23,2 millions d’euros), à l’instrument de flexibilité sur cette même rubrique à hauteur de 66,1 millions d’euros et à la marge sous plafond de la rubrique 4 « L’Europe dans le monde » pour le solde. Le niveau des paiements pour 2015 demeure inchangé, la majorité des paiements correspondants devant être effectués en 2016 selon la Commission européenne. Une lettre rectificative au projet de budget pour 2016 devrait être présentée à la mi-octobre, afin de tenir compte de l’impact budgétaire en 2016 des mesures décidées par les autorités européennes en faveur des réfugiés.



## **SECONDE PARTIE : LA COMMISSION EUROPÉENNE AFFICHE LA CROISSANCE, L'EMPLOI ET LES RÉFUGIÉS COMME PRIORITÉS POUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2016**

### **I. LE PROJET PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE**

#### **A. LES RECETTES**

Les prévisions de ressources du budget pour 2016, qui ont été approuvées par les États membres lors du Comité consultatif des ressources propres du 19 mai 2015, s'élèvent à **143,5 milliards d'euros, dont 141,9 milliards au titre des ressources propres et 1,6 milliard de recettes diverses.**

Les ressources propres pour 2016 représentent ainsi **0,97 % du revenu national brut (RNB)**, soit un niveau bien inférieur au plafond d'**1,23 % du RNB** prévu par les textes européens. Le détail, par type de ressource et par État membre, figure en annexe 1.

Les **ressources propres traditionnelles** (droits de douane et cotisations « sucre ») sont estimées à **18,6 milliards d'euros** et la **ressource TVA à 18,8 milliards d'euros**. Par conséquent, la **ressource RNB**, qui joue le rôle de variable d'ajustement, est évaluée à **104,5 milliards d'euros**. Le rabais ou « chèque » britannique s'établit à 5,3 milliards d'euros.

La **ressource RNB** représente ainsi **72,8 % du total** des ressources, tandis que les **ressources propres traditionnelles** et la **ressource TVA** constituent chacune **13 %** de l'ensemble et les recettes diverses 1,1 %. Cette prédominance de la ressource RNB dans le financement du budget communautaire contribue à **la logique de « retour », régulièrement dénoncée par vos rapporteurs**, qui guide les discussions lors de la définition du cadre financier pluriannuel, **au détriment du financement des politiques européennes** et, de manière plus générale, **du projet européen et de son intégration.**

**Vos rapporteurs rappellent par ailleurs que si les rabais** sur le taux de TVA dont profitaient, pour la période 2007-2013, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède, en application de la décision du Conseil du 7 juin 2007, ont disparu en 2014 (générant alors une forte progression de la ressource TVA) ainsi que les rabais forfaitaires prévus pour 2007-2013 au bénéfice Pays-Bas et la Suède au titre de la ressource RNB, **de nouveaux mécanismes correcteurs devraient être introduits en 2016, avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2014.**

**Ces rabais et autres ristournes<sup>(1)</sup> trouveront en effet à s'appliquer lorsque la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne entrera en vigueur, après sa ratification par tous les États membres.** Si l'on se réfère au délai d'approbation relatif à la précédente décision du Conseil ainsi qu'au dernier bilan établi par la Commission européenne – sept États membres ont, à ce stade, ratifié la décision de 2014 –, cette entrée en vigueur devrait intervenir dans le courant de l'année 2016. La procédure de ratification engagée par la France devrait, pour sa part, s'achever à l'automne 2015.

Si la France a bénéficié en 2014 et en 2015 de la disparition provisoire des rabais, qui a contribué à réduire sa contribution au budget de l'Union, elle devrait faire face, en 2016, à un « **ressaut** » de l'ordre d'**0,9 milliard d'euros du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne<sup>(2)</sup>**, qui devrait s'établir à **21,5 milliards d'euros**.

Pour l'exercice 2016, selon les estimations de la Commission européenne réalisées au printemps 2015, qui ne tiennent pas encore compte de l'entrée en vigueur de la décision du 26 mai 2014, les deux premiers contributeurs bruts demeurent l'Allemagne et la France. **La contribution prévisionnelle de la France pour 2016 s'élève ainsi à 21,8 milliards d'euros**, dont 1,4 milliard d'euros au titre du « rabais britannique » (cf. détail en annexe 1). **Sa part dans le total des contributions nationales s'établit à 16,36 %**.

**PARTS RESPECTIVES DES PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS  
DANS LE TOTAL DES CONTRIBUTIONS NATIONALES**

<b>Projet de budget 2016</b>	
1. Allemagne	21,37 %
<b>2. France</b>	<b>16,36 %</b>
3. Royaume-Uni	13,31 %
4. Italie	11,59 %
5. Espagne	8,09 %
6. Pays-Bas	4,64 %
7. Pologne	3,22 %
8. Suède	3,12 %

*Source : Commission européenne.*

---

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

(2) Le prélèvement sur recettes ne comprend pas les ressources propres traditionnelles – cotisations sucre et isoglucose et droits de douane –, qui sont des ressources collectées par l'État pour le compte de l'Union européenne.

## B. LES DÉPENSES

L'ensemble des moyens proposés par la Commission européenne dans le projet pour 2016 modifié par la lettre rectificative n° 1<sup>(1)</sup> s'établit à **153,8 milliards en engagements**, soit 1,05 % du RNB, et à **143,5 milliards en paiements**, soit 0,98 % du RNB.

**Au titre des instruments spéciaux**, qui sont destinés à faire face à des circonstances exceptionnelles et dont la mobilisation peut entraîner un dépassement des plafonds en engagements – la question du dépassement du plafond des paiements n'étant pas tranchée –, la Commission européenne propose **524,6 millions d'euros en engagements et 389 millions d'euros en paiements**. La **réserve pour aides d'urgence** aux États tiers, sollicitée notamment en cas de catastrophe humanitaire, est dotée de 309 millions en engagements et en paiements, soit le montant maximal qui peut lui être alloué en 2016. Le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)**, qui a pour objectif de faciliter l'accès au marché du travail des personnes licenciées à la suite des mutations du commerce mondial, s'établit à 165,6 millions en engagements – soit le montant maximum autorisé dans le CFP. 30 millions d'euros en paiements sont également proposés pour le FEM, afin de pouvoir donner suite plus rapidement aux demandes qui pourraient être présentées en 2016. Le **Fonds de solidarité de l'Union européenne**, dont le montant maximal est fixé à 552 millions d'euros en 2016, est doté de 50 millions en engagements ainsi qu'en paiements pour permettre, si nécessaire, un préfinancement.

Hors instruments spéciaux, **les dépenses s'élèvent à 153,3 milliards d'euros en engagements, soit 1,04 % du RNB, et à 143,1 milliards d'euros en paiements, soit 0,97 % du RNB**. Compte tenu des plafonds fixés pour 2016, qui s'établissent à 154,7 milliards d'euros, soit 1,05 % du RNB, en engagements, et à 144,7 milliards d'euros, soit 0,98 % du RNB, en paiements, **les marges disponibles s'établissent à 2,1 milliards en engagements et à 1,6 milliard en paiements**. Les marges ainsi dégagées sont plus élevées que l'an dernier, où la Commission européenne avait proposé une marge de l'ordre d'1,5 milliard d'euros en engagements et une marge nulle en paiements.

Il convient de souligner **qu'il est fait usage, pour la première fois, de la marge globale pour les engagements** prévue par l'article 14 du règlement CFP. Celui-ci dispose en effet que les marges restées disponibles sous les plafonds du cadre financier pour les engagements des années 2014 à 2017 constituent une marge globale qui peut être mobilisée au-delà des plafonds définis par le CFP pour les années 2016 à 2020, afin d'atteindre les objectifs des politiques liées à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes. **Votre co-rapporteure**

---

(1) Présentée le 26 juin 2015, la lettre rectificative n° 1 au projet de budget général pour 2016 a pour objet de tenir compte des modalités de financement du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques arrêtées par l'accord politique du 28 mai 2015 entre le Conseil et le Parlement européen.

**tient à cet égard à souligner que l'existence de marges non utilisées résulte de la volonté des États contributeurs nets de réduire autant que possible leur contribution au budget européen.**

**La marge issue de 2014 et disponible pour 2016 s'établit ainsi à 543 millions d'euros.** Après avoir proposé, dans le projet de budget pour 2016 présenté le 27 mai 2015, de la mobiliser à hauteur de 351,4 millions d'euros pour participer au financement du fonds de garantie du FEIS, la Commission européenne suggère, par l'intermédiaire de la lettre rectificative n° 1 présentée le 26 juin 2015, d'utiliser l'intégralité de cette marge, soit 543 millions d'euros, à cet effet. Il s'agit ainsi de tenir compte de l'accord politique conclu le 28 mai 2015 entre le Conseil et le Parlement européen, qui prévoit, pour financer le fonds de garantie du FEIS, de moindres redéploiements à partir du programme Horizon 2020 (150 millions d'euros) et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (153 millions d'euros), grâce à une mobilisation accrue de la marge globale pour les engagements (191,6 millions d'euros) et à la diminution (de 111,4 millions d'euros) de la marge sous le plafond de la sous-rubrique « Compétitivité » (1A).

Il convient par ailleurs de noter que, comme l'an dernier, **la Commission européenne propose de mobiliser l'instrument de flexibilité**, qui permet la prise en charge de dépenses précisément identifiées, non prévues et qui ne peuvent être financées dans la limite des plafonds disponibles. Tandis que le montant maximum qui peut être mobilisé au titre de ce dispositif s'élève à 520 millions d'euros en 2016, **la Commission européenne suggère de l'utiliser à hauteur de 124 millions d'euros en engagements et de 45,7 millions d'euros en paiements.**

**L'inscription de 124 millions d'euros en engagements a pour objet de contribuer au financement des mesures exceptionnelles et temporaires prises en matière de gestion des flux migratoires**, afin de réduire la pression exercée sur les régimes d'asile et de migration en Italie et en Grèce. Il s'agit principalement de mettre en œuvre **un mécanisme de relocalisation temporaire des demandeurs d'asile arrivés en Italie et en Grèce vers les autres États membres**. Sur les **150 millions d'euros prévus à cet effet en 2016, 26 millions devraient pouvoir être financés sous le plafond de la rubrique « Sécurité et citoyenneté » et 124 millions à partir de l'instrument de flexibilité** <sup>(1)</sup>. Les paiements correspondants seront budgétés à compter de 2017.

**45,7 millions d'euros en paiements** sont par ailleurs prévus pour couvrir les engagements résultant de la mobilisation de l'instrument de flexibilité en 2014 et en 2015, afin d'accroître le montant **des fonds structurels bénéficiant à Chypre** compte tenu de la situation économique particulièrement dégradée à laquelle cet État membre a dû faire face en 2013.

---

(1) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins des mesures provisoires en matière de protection internationale en faveur de l'Italie et de la Grèce.

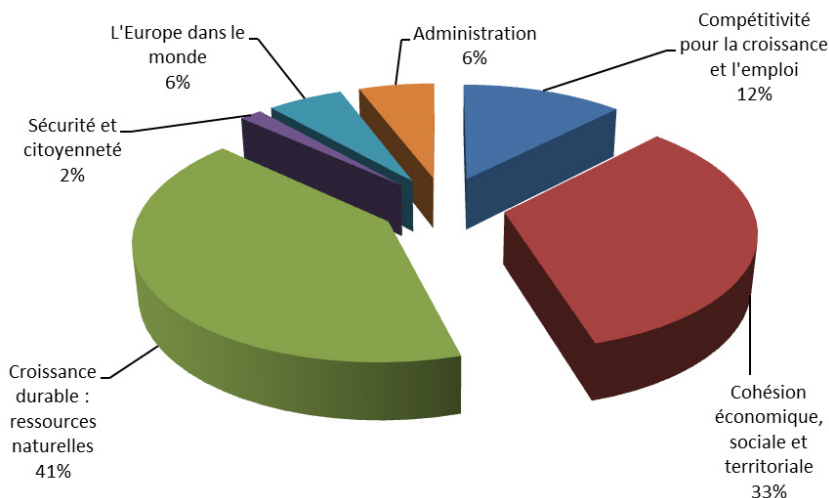
À cet égard, il convient de rappeler que, **si, s’agissant des engagements, le principe de la mobilisation de l’instrument de flexibilité au-delà des plafonds est reconnu, la question fait encore débat pour les paiements.** En effet, la controverse engagée l’an dernier n’a pas été tranchée. La Commission européenne et le Parlement européen considèrent que ces paiements doivent être inscrits au-delà du plafond des paiements, tandis que les États contributeurs nets soutiennent le contraire.

Par rapport à 2015, **les crédits de paiement progressent d’1,6 %**, ce qui correspond à une quasi-stabilisation en volume, et **les crédits d’engagement diminuent de 5 %**. Cette baisse doit toutefois être relativisée. En effet, **si l’on neutralise la reprogrammation des crédits de 2014**, qui se fait à titre principal sur 2015, **les engagements progressent de 2,4 %** entre 2015 et 2016.

Conformément aux priorités affirmées par la Commission européenne et aux orientations données par les autorités européennes, l’accent est plus particulièrement mis sur **la croissance et l’emploi, la sécurité, la politique migratoire et la politique extérieure**. La Commission européenne affiche également sa **volonté de maîtriser les dépenses administratives, qui augmentent néanmoins de 2,9 %, et de réduire les effectifs** des institutions européennes, en application de l’accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

La répartition des engagements par rubrique, qui est retracée ci-après, marque la prédominance des moyens mobilisés en faveur du soutien à la croissance et à l’emploi, qui mobilise 45 % des crédits, voire 86 %, si l’on inclut les moyens destinés à la politique agricole.

## RÉPARTITION DES ENGAGEMENTS POUR 2016



Source : Commission européenne.

Si les engagements inscrits au titre de la politique de compétitivité augmentent de 7,8 %, avec comme priorités le **plan pour l'investissement en Europe**, le **programme Horizon 2020**, le **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe** et le **programme ERASMUS +**, ce sont les engagements prévus pour la **politique de sécurité et de citoyenneté** qui enregistrent la plus forte progression (+ 9,8 %, + 12,6 % si l'on neutralise les effets de la reprogrammation des crédits de 2014), avec une attention particulière accordée aux **politiques migratoire et de sécurité**, suivis par ceux consacrés à la **politique extérieure** (+ 5,6 %). Il s'agit en particulier d'aider les régions proches des frontières de l'Union et qui constituent des zones de crises, avec une attention particulière accordée à l'**Ukraine**. La baisse des engagements destinés à la politique de cohésion (– 16 %) doit être relativisée, car, une fois neutralisé l'effet de la reprogrammation des crédits de 2014, les engagements augmentent de 3,2 %. Ceux destinés à la politique agricole et de la pêche sont stabilisés.

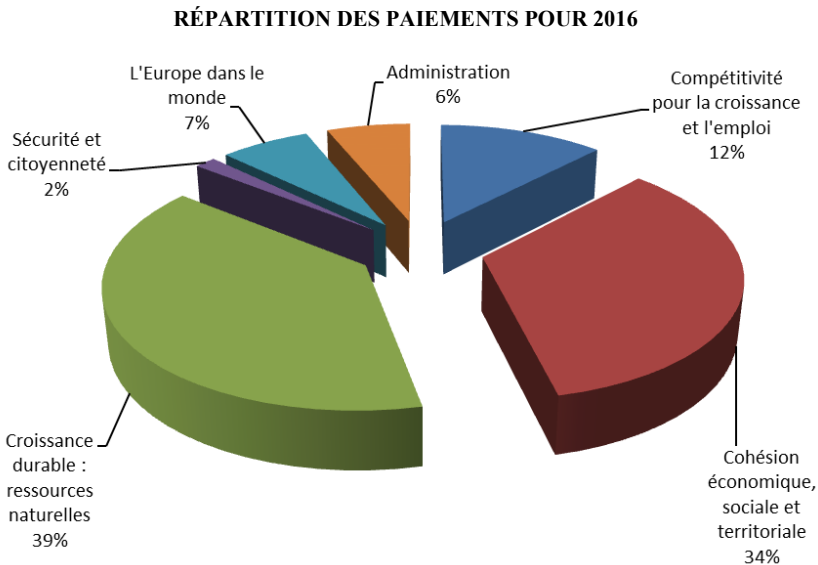
Pour ce qui concerne les paiements, la Commission européenne insiste sur sa détermination à **résoudre le problème de l'accumulation des arriérés de paiement**, alors que 2016, troisième année du CFP, constitue une année charnière, traditionnellement marquée par de moindres besoins en paiements, puisqu'elle correspond à la fin de l'exécution des programmes du précédent cadre financier et au lancement des nouveaux programmes.

C'est la politique extérieure qui devrait bénéficier de la plus forte progression de crédits de paiement (+ 29 %), suivie par la politique de sécurité et de citoyenneté (+ 17 %) et la politique de compétitivité (+ 11,4 %). Si les paiements en matière agricole sont globalement stabilisés, ceux destinés à la



politique de cohésion baissent de 4 %. Toutefois, cette diminution traduit deux évolutions distinctes : d'une part, une forte hausse des paiements destinés à l'Initiative pour l'emploi des jeunes et, d'autre part, de moindres besoins de paiements qui résultent de la conjugaison de la fin des programmes de la période 2007-2013 et du début des nouveaux programmes pour 2014-2020.

La répartition des paiements par rubrique est retracée ci-après.



Source : Commission européenne.

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur partage les priorités** définies par la Commission européenne dans son projet de budget pour 2016, mais insiste sur la nécessité de mobiliser les moyens nécessaires pour aider les **agriculteurs en difficulté**.

Afin de préserver la **soutenabilité** du cadre financier pour 2014-2020, qui reflète un équilibre entre, d'une part, les défis que l'Union doit relever en matière de croissance, de compétitivité et de solidarité et, d'autre part, les contraintes budgétaires qui pèsent sur les États membres, **votre co-rapporteur considère que certaines dotations budgétaires doivent être revues à la baisse, afin de mieux tenir compte de l'exécution budgétaire des deux dernières années et de celle en cours ainsi que des capacités d'absorption réelles des programmes.**

Il estime enfin que **les efforts en matière de maîtrise des dépenses administratives et de réduction des effectifs doivent être renforcés.**

**Votre co-rapporteuse Estelle Grelier, qui avait dénoncé, lors des négociations sur le CFP 2014-2020, la faiblesse des plafonds retenus, relève que la proposition de la Commission européenne tente d'apporter des réponses**

**aux défis auxquels l'Europe est confrontée en matière économique et géopolitique, compte tenu d'un contexte financier particulièrement contraint.** Elle regrette toutefois ce manque d'ambition et considère qu'il est souhaitable **d'augmenter les moyens budgétaires destinés au financement des politiques européennes.**

Elle juge en particulier que **le plan en faveur de l'investissement en Europe**, insuffisant au regard des besoins en investissement au sein de l'Union, ne doit pas être financé par redéploiement à partir de programmes déjà validés, comme Horizon 2020 ou le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Elle regrette par ailleurs que **l'Initiative pour l'emploi des jeunes** ne trouve pas de prolongements en engagements en 2016, alors qu'il s'agit d'un dispositif essentiel pour lutter contre le chômage des jeunes.

Votre co-rapporteuse s'inquiète enfin de **la soutenabilité de la rubrique** « Citoyenneté et sécurité » qui, regroupant à la fois les moyens de la politique migratoire et de sécurité et le soutien aux secteurs culturel et audiovisuel ou encore le programme « L'Europe pour les citoyens », requiert le recours à l'instrument de flexibilité. Elle plaide ainsi en faveur d'une révision à la hausse du plafond de cette rubrique dans le cadre du réexamen du CFP prévu en 2016.

#### **1. La question des factures non réglées en fin d'année et des restes à liquider**

Dans le projet de budget pour 2016, la Commission européenne propose une dotation de **143,1 milliards d'euros en paiements**, destinée à « *résorber l'arriéré de factures impayées issues de la précédente période de programmation et procéder à tous les paiements dus dans l'année* ».

Dans le détail, les crédits de paiement demandés sont destinés à couvrir **les programmes 2014-2020 à hauteur de 39 %** et **les anciens programmes à hauteur de 24 %**, les crédits non dissociés (en CE=CP) représentant 37 % du total.

Le tableau ci-après en retrace le détail par rubrique et sous-rubrique.

## RÉPARTITION DES PAIEMENTS DEMANDÉS POUR 2016

(en millions d'euros)

Rubriques		Crédits de paiement				
		Total	Crédits non dissociés	2014-2020	2007-2013	2000-2006
H1A	Compétitivité	17 518	842	11 924	4 752	0
H1B	Cohésion	49 060	36	27 295	21 640	90
H2	Croissance durable	55 866	42 851	9 460	3 555	0,0
H3	Sécurité et citoyenneté	2 259	36	1 926	298	0,0
H4	L'Europe dans le monde	9 539	471	5 049	3 955	64
H5	Administration	8 910	8 900	11	0	0,0
<b>Total</b>		<b>143 542</b>	<b>53 135</b>	<b>56 053</b>	<b>34 199</b>	<b>154</b>

Source : Commission européenne

**2016 serait ainsi – enfin – la première année du cadre financier où la part des paiements destinés aux nouveaux programmes l'emporterait sur celle consacrée aux anciens programmes.** Les paiements destinés à couvrir des engagements des précédentes programmations représenteraient toutefois encore 38 % du total des crédits dissociés. Fait surprenant, dix ans après la fin de la programmation 2000-2006, 154 millions d'euros sont encore demandés à ce titre, dont 90 millions d'euros au titre de la politique de cohésion et 64 millions au titre de la politique extérieure !

### *a. Une résorption des arriérés de paiement...*

**21,6 milliards devraient être consacrés aux paiements intermédiaires des programmes de cohésion de la période 2007-2013.** Il s'agit ainsi, conformément à la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 12 mai 2015 relative à un échéancier de paiement pour 2015 et 2016, de ramener **le montant des factures impayées de la précédente programmation d'environ 20 milliards d'euros fin 2015 à 2 milliards d'euros fin 2016, contre 24,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2014.**

L'objectif est donc de **mettre fin à l'augmentation régulière et soutenue constatée ces dernières années des factures non payées en fin d'année**, en particulier celles relatives à la politique de cohésion, dont l'évolution est retracée dans le tableau ci-après.

### ÉVOLUTION DES ARRIÉRÉS DE PAIEMENT DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Arriérés de paiement	6,1	10,8	16,2	23,4	24,7

Source : Commission européenne

S'il convient de distinguer, parmi les factures non payées en fin d'année, celles qui n'ont pu l'être en raison d'une transmission trop tardive – la Commission européenne n'est en effet pas tenue juridiquement de régler les factures reçues après le 31 octobre et n'a pas les moyens techniques et humains nécessaires pour absorber le volume important des factures parvenant en fin d'année – et qui font l'objet d'un report automatique de leur paiement au début de l'année suivante et s'il faut garder à l'esprit que, souvent, les États membres qui transmettent les factures en fin d'année cherchent avant tout à éviter la procédure de dégageant d'office, **il n'en demeure pas moins que le quadruplement de ces factures impayées en quatre ans est inquiétante.**

Il est en outre **inacceptable que des acteurs nationaux** – comme les collectivités territoriales, les universités ou les associations – **se retrouvent en difficulté parce que la Commission européenne n'est pas en mesure d'honorer les paiements faute de crédits.**

La forte progression du nombre de factures impayées en fin d'année, qui a atteint son paroxysme en 2014, résulte de la conjonction de deux facteurs : d'une part, **l'accélération, après un démarrage tardif, de la mise en œuvre des programmes 2007-2013 à compter de 2012**, qui s'est traduite par un volume croissant de transmissions de factures en fin de programmation (pour un montant inégalé de 61 milliards d'euros en 2013) et, d'autre part, **les contraintes pesant sur le niveau des crédits de paiement autorisés, avec, notamment, un niveau particulièrement pour le plafond des crédits de paiement en 2014.**

Afin de faire face à cette **crise des paiements**, sans d'ailleurs parvenir à y remédier, la Commission européenne a multiplié les budgets rectificatifs ouvrant 11,6 milliards d'euros en 2013 et 2,5 milliards en 2014 grâce à la marge pour imprévus, complétés par 1,5 milliard d'euros provenant des programmes pour 2014-2020 et 600 millions issus de transferts internes.

La Commission européenne a en outre été amenée à prendre des « mesures de gestion active », qui ont consisté à accélérer les actions en recouvrement des montants indus, limiter les crédits inutilisés sur les comptes fiduciaires, diminuer les pourcentages de préfinancement, exploiter au mieux les échéances de paiement autorisées, différer les appels de propositions ou les appels d'offres et accorder davantage de priorité aux États bénéficiant d'une aide financière.

L'ensemble de ces mesures ne sont, de fait, pas sans conséquence sur la mise en œuvre des nouveaux programmes.

La crise des paiements et l'accumulation des factures impayées en fin d'année ayant atteint son paroxysme en 2014, le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont joint à leur accord sur les budgets rectificatifs pour 2014 et sur le budget initial pour 2015 deux déclarations communes.

**La première, relative aux crédits de paiement**, précise notamment que le Parlement européen, le Conseil et la Commission suivront attentivement **l'exécution du budget en 2015**, dans le cadre de **réunions interinstitutionnelles spécifiques, qui auront lieu au moins à trois reprises** – au printemps lors de la présentation du projet de budget, en juillet avant la lecture par le Conseil du projet de budget pour 2016 et en octobre avant le début de la période de conciliation.

**La seconde, relative à un échéancier de paiement**, prévoit que la Commission européenne doit présenter un état des lieux des paiements, sur le fondement duquel les institutions devront se prononcer, avant la présentation du projet de budget pour 2016.

**DÉCLARATION COMMUNE DU 8 DÉCEMBRE 2014  
RELATIVE À UN ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT**

Les institutions souscrivent à l'objectif visant à réduire le niveau des factures impayées, l'accent étant mis en particulier sur la politique de cohésion, en fin d'exercice pour qu'il soit ramené à son niveau structurel au cours du CFP actuel.

Pour atteindre cet objectif :

– la Commission accepte de présenter, parallèlement aux conclusions communes sur le budget 2015, les toutes dernières prévisions actualisées du niveau des factures qui seront impayées d'ici la fin 2014 ; elle mettra ces données à jour et présentera des scénarios alternatifs en mars 2015, lorsque l'on disposera, pour les principaux domaines d'action, d'une vue globale du niveau des factures impayées à la fin de 2014 ;

– sur cette base, les trois institutions s'efforceront de parvenir à un accord sur un niveau cible maximum de factures impayées en fin d'exercice pouvant être considéré comme viable ;

– sur cette base et dans le respect du règlement sur le CFP, des enveloppes financières arrêtées pour les programmes et de tout autre accord contraignant, les trois institutions s'engageront à mettre en œuvre, dès 2015, un plan visant à réduire, d'ici le réexamen à mi-parcours de l'actuel cadre financier pluriannuel, le niveau des factures impayées correspondant à la mise en œuvre des programmes pour la période 2007-2013 jusqu'au niveau approuvé d'un commun accord. Ce plan sera validé par les trois institutions en temps utile avant la présentation du projet de budget 2016. Compte tenu du niveau exceptionnellement élevé des factures impayées, les trois institutions conviennent d'examiner toutes les solutions envisageables pour réduire le niveau de ces factures.

La Commission accepte de joindre chaque année à son projet de budget un document évaluant le niveau des factures impayées et expliquant comment le projet de budget permettra de réduire le niveau de ces factures et dans quelles proportions. Ce document annuel fera le point des progrès réalisés jusqu'ici et proposera d'adapter le plan sur la base de données actualisées.

Conformément à cette déclaration commune, la Commission européenne a présenté, le 23 mars 2015, une analyse intitulée « *Éléments pour un plan de paiements afin de ramener le budget européen sur une trajectoire soutenable* ».

Il en ressort que, s'agissant de la politique de cohésion, le montant des factures impayées devrait s'établir, selon les estimations de la Commission européenne, à 20 milliards d'euros fin 2015 et, sous réserve de l'adoption des crédits demandés dans le projet de budget pour 2016, à 2 milliards d'euros fin 2016. Pour ce qui concerne les autres rubriques du budget, la Commission européenne se montre plutôt confiante. S'agissant de la sous-rubrique « Compétitivité », elle attend une nette amélioration pour le budget de la recherche et considère que si, pour le programme « ERASMUS + », la situation est plus tendue, elle demeure néanmoins maîtrisable. En revanche, le cas de la rubrique relative à la politique extérieure s'avère plus préoccupant, en particulier celui de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD).

Sur le fondement de cette analyse, les trois institutions ont adopté, en mai 2015, **une déclaration commune relative à un échéancier de paiement pour 2015-2016**, dans laquelle, après avoir affirmé leur détermination à éliminer les arriérés de paiement relatifs aux programmes de cohésion pour 2007-2013, elles s'engagent à mettre en œuvre **un suivi régulier de l'exécution des paiements en 2015 ainsi qu'un système d'alerte précoce pour les programmes de la période 2014-2020**.

**EXTRAIT DE LA DÉCLARATION COMMUNE DU 12 MAI 2015  
RELATIVE À UN ÉCHÉANCIER DE PAIEMENT 2015-2016**

*« Le Parlement européen et le Conseil prennent acte des perspectives présentées par la Commission pour 2015 et 2016 : l'analyse indique qu'il pourrait être possible de ramener l'arriéré des demandes de paiement en attente en fin d'année pour les programmes de cohésion de la période 2007-2013 à un niveau se situant autour de 2 milliards d'euros d'ici la fin de 2016, compte tenu notamment du fait que les programmes de cohésion approchent de leur phase de clôture, et pour autant que des crédits de paiement suffisants soient autorisés dans le cadre du budget 2016. Cela devrait permettre d'éviter des répercussions négatives et des retards inutiles en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020.*

*Le Parlement européen et le Conseil soulignent qu'ils sont déterminés à éliminer progressivement l'arriéré intenable des demandes de paiement en attente pour les programmes de cohésion relevant de la période 2007-2013. Ils s'engagent à coopérer pleinement en vue d'autoriser, dans le cadre du budget 2016, un niveau de crédits de paiement permettant d'atteindre cet objectif. Dans leurs délibérations, ils tiendront compte des perspectives actuelles, que la Commission prendra en considération et précisera dans ses estimations pour le projet de budget 2016.*

*La Commission continuera de suivre de près l'évolution de l'arriéré et, si nécessaire, proposera des mesures appropriées pour garantir une progression ordonnée des crédits de paiement, qui soit compatible avec les crédits d'engagement autorisés.*

*Les trois institutions rappellent leur engagement à suivre de près l'état de l'exécution des paiements tout au long de 2015. Dans le cadre de leur échange de vues régulier, elles confirment leur volonté d'organiser des réunions interinstitutionnelles spéciales à ce sujet le 26 mai, le 14 juillet et le 19 octobre, afin de garantir la viabilité de la procédure budgétaire. À cet égard, ces réunions interinstitutionnelles devraient également porter sur les prévisions à plus long terme concernant l'évolution attendue des paiements jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel actuel, la Commission étant invitée à présenter, le cas échéant, des scénarios alternatifs.*

*Afin de faciliter le processus de suivi de la situation pour les programmes de la période 2007-2013, la Commission présentera en juillet et en octobre des rapports sur la mise en œuvre du budget, tant par rapport aux prévisions mensuelles pour l'année concernée que par rapport à l'année précédente, ainsi que sur l'évolution de l'arriéré des demandes de paiement en attente dans la sous-rubrique 1b.*

*Ayant à cœur d'éviter à l'avenir l'accumulation d'un tel arriéré, le Parlement européen et le Conseil demandent à la Commission d'examiner minutieusement la mise en œuvre des programmes pour la période 2014-2020 et de mettre en place un système d'alerte précoce. Afin de parvenir à ce résultat, la Commission s'engage à élaborer des outils appropriés pour présenter, au cours de la procédure budgétaire, des prévisions à cycle continu concernant les paiements, par (sous)rubrique, pour les (sous)rubriques 1b, 2 et 5, et par programme, pour les (sous)rubriques 1a, 3 et 4, l'accent étant mis sur les années N et N+1, y compris l'évolution des factures impayées et des restes à liquider (RAL) ; ces prévisions seront mises à jour à intervalles réguliers sur la base des décisions budgétaires et de toute évolution pertinente ayant une incidence sur les profils de paiement des programmes ; les prévisions de paiement seront présentées en juillet, dans le cadre des réunions interinstitutionnelles consacrées aux paiements.*

*Cela devrait permettre à l'autorité budgétaire de prendre les décisions nécessaires en temps utile, afin d'éviter à l'avenir l'accumulation d'un arriéré intenable de demandes de paiement en attente en fin d'année, tout en respectant et en mettant en œuvre pleinement les accords dégagés dans le cadre du CFP et des procédures budgétaires annuelles ».*

**Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter des mesures prises afin de réduire les arriérés de paiement. Ils insistent sur la nécessité de tout mettre en œuvre pour qu'une telle situation ne reproduise pas pour les programmes du nouveau cadre financier.**

***b. ... mais une progression continue du reste à liquider***

Vos rapporteurs constatent que **le montant des paiements demandés pour 2016 ne permettra pas de réduire le reste à liquider (RAL)**, c'est-à-dire le montant des engagements non encore couverts par des paiements. Or, **si l'existence d'un reste à liquider, qui correspond à un décalage dans le temps entre l'inscription des engagements et des paiements, est un phénomène normal** compte tenu du caractère pluriannuel de la plupart des programmes européens, **son accumulation et l'incapacité apparente à inverser cette tendance suscite de profondes inquiétudes chez vos rapporteurs.**

**Les députés européens sont également très mobilisés sur ce sujet : plusieurs des membres de la commission du Budget du Parlement européen se sont ainsi déplacés en 2015 dans les capitales européennes, afin d'alerter leurs collègues des parlements nationaux sur une situation qu'ils jugent particulièrement inquiétante.**

Certes, après avoir atteint son paroxysme en 2013, à **221 milliards d'euros**, le reste à liquider s'élève à **189 milliards d'euros fin 2014**. Toutefois, cette diminution est, pour une large part, **en trompe-l'œil**. Elle résulte en effet principalement du fait qu'un volume important d'engagements votés en 2014 n'a pu être utilisé compte tenu de l'adoption tardive des programmes correspondants et a, de fait, été reporté sur les années 2015, 2016 et 2017 (*cf. supra* Première partie.I.A.1.). Si tous les engagements votés en 2014 avaient été exécutés, le reste à liquider se serait ainsi élevé à 224 milliards d'euros à la fin de l'année 2014.

Le RAL devrait reprendre sa progression, pour s'élever à **220 milliards d'euros fin 2015** et atteindre un **nouveau pic fin 2016 à 230 milliards d'euros**, selon la Commission européenne.

Comme ils ont déjà eu l'occasion de le souligner<sup>(1)</sup>, **vos rapporteurs s'inquiètent de l'aggravation continue du reste à liquider et de l'incapacité**

---

(1) Cf. rapport d'information n° 422 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 et présenté par M<sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Les négociations sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, caisse de résonance des difficultés de l'Union européenne », Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 20 novembre 2012, rapport d'information n° 1298 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2014 de l'Union européenne et présenté par M<sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Le budget de l'Union européenne pour 2014, préfiguration du cadre financier pluriannuel 2014-2020 », Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 23 juillet 2013 et rapport d'information n° 2175 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2015 de l'Union européenne et présenté par M<sup>me</sup> Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Le projet de budget européen pour 2015, un test pour les nouvelles règles budgétaires », Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 23 juillet 2014.



apparente à inverser cette tendance et à engager une action résolue afin de résorber les restes à liquider. Vos rapporteurs appellent à nouveau à une réaction forte des institutions européennes. Il convient en particulier de fixer à un niveau approprié – vos rapporteurs n'en ont toutefois pas la même estimation – les engagements et les paiements et d'appliquer de manière rigoureuse les règles de dégageant d'office.

## 2. Les priorités politiques

### a. La croissance et l'emploi

#### i. Croissance intelligente et inclusive

Les moyens proposés en faveur de la rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive » s'élèvent à **69,7 milliards en engagements** et à **66,6 milliards en paiements**, ce qui représente, respectivement, 45,5 % et 46,5 % du projet de budget pour 2016.

Ces moyens diminuent de **10,53 % en engagements et de 0,41 % en paiements par rapport à 2015**. Toutefois, si l'on neutralise l'effet lié à la reprogrammation d'engagements non utilisés de la politique de cohésion de 2014 vers 2015, **les engagements progressent de 4,4 % entre 2016 et 2015**.

Il s'agit en effet de marquer **la priorité accordée aux politiques en faveur de la croissance et de l'emploi**, conformément aux conclusions des Conseils européens et aux priorités affichées par la Commission européenne.

Compte tenu du plafond fixé à 69 304 millions d'euros pour les engagements en 2016 et de la mobilisation de la marge globale pour les engagements dans sa totalité, soit 543 millions d'euros, la marge sous plafond s'établit à 104 millions d'euros.

- *Compétitivité pour la croissance et l'emploi*

**18,9 milliards en engagements et 17,5 milliards en paiements** sont proposés au titre de la sous-rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi », ce qui représente des hausses de, respectivement, **7,8 % en engagements et 11,4 % en paiements**. Pour la première fois, la marge globale pour les engagements est mobilisée, dans sa totalité. La marge sous le plafond des engagements s'établit donc à 88,6 millions d'euros.

Les priorités affichées sont **le plan pour l'investissement en Europe, le programme Horizon 2020, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et le programme ERASMUS +**. Des moyens supplémentaires sont également mobilisés pour les programmes liés aux douanes et à la lutte contre la fraude et pour le programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale. En revanche, **les enveloppes destinées aux grands projets comme ITER et au programme en faveur des PME (COSME) diminuent**.

**Les paiements demandés, soit 17 518 millions d’euros, concernent à titre principal des nouveaux programmes** (11 924 millions d’euros, soit 68 %) et, dans une moindre mesure (4 752 millions d’euros, soit 33,2 %), **des programmes antérieurs** à 2014, 842 millions d’euros correspondant à des crédits non dissociés. 33,2 % des engagements restant à liquider fin 2015 devraient ainsi être couverts par ces paiements.

Selon la Commission européenne, le niveau de paiements demandé devrait permettre de contenir la progression des engagements restant à liquider. Si l’on exclut la progression importante, mais temporaire, des engagements liés à la création du FEIS, le niveau proposé des paiements devrait même permettre une première baisse, certes limitée, des engagements restant à liquider, après la hausse rapide de ces dernières années. Cela devrait notamment concerner des programmes clés comme Horizon 2020 et ERASMUS +.

→ *Le plan en faveur de l’investissement en Europe*

Se fondant sur l’analyse de la Banque européenne d’investissement selon laquelle, en dépit d’une abondance de liquidités en Europe, de nombreux projets ne trouvent pas de financements en raison des risques micro et macroéconomiques, **la Commission européenne a présenté, le 26 novembre 2014, un plan d’investissement pour l’Europe**. Son objectif est de remédier à l’insuffisance de l’investissement, qui serait **inférieur de 230 à 370 milliards d’euros** à sa tendance soutenable de long terme.

## PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'EUROPE

Ce plan repose sur trois volets :

– **la mobilisation d'au moins 315 milliards d'euros sur 3 ans**, reposant sur la création, sous l'égide du groupe de la Banque européenne d'investissement (BEI), d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) destiné à assumer les risques liés aux investissements à long terme et à garantir aux PME un meilleur accès au financement des risques. Abondé à hauteur de 5 milliards d'euros par la BEI (sur ressources propres) et assis sur 16 milliards d'euros de garanties mobilisées à partir du budget de l'Union, ce Fonds doit permettre à la BEI d'intervenir à hauteur de 60 milliards d'euros, ce qui devrait générer des co-investissements permettant d'atteindre le montant de 315 milliards d'euros. Un effet multiplicateur d'au moins 15 est donc attendu.

Les États membres peuvent sur une base volontaire, contribuer au Fonds.

Une quarantaine de milliards d'euros de cofinancement des États (dont 8 milliards d'euros issus de la Caisse des dépôts et consignations et de Bpifrance pour la France) ont été annoncés.

– **l'instruction des projets** : les concours financiers sont destinés à des secteurs prioritaires (infrastructures de transport, réseaux à haut débit et d'énergie, éducation, recherche, innovation, transition énergétique) et le FEIS doit soutenir à hauteur des trois quarts du plan (soit 240 milliards d'euros) des projets d'investissement à long terme et pour un quart (soit 75 milliards) des PME. Une plateforme de conseil en investissements associant la Commission européenne et la BEI doit par ailleurs être mise en place afin d'aider les porteurs de projet dans leurs démarches.

– **l'amélioration du cadre réglementaire, grâce à la levée des obstacles à l'investissement et à l'approfondissement du marché unique.**

Les conséquences du plan d'investissement pour l'Europe pour le budget de l'Union sont de deux ordres :

– **la création d'un fonds de garantie de l'Union, à partir duquel la BEI peut être payée au cas où il serait fait appel à la garantie de l'Union.** Si la garantie de l'Union pour les opérations d'investissement et de financement de la BEI est prévue à hauteur de 16 milliards d'euros, un ratio de 50 % entre les paiements au titre du budget de l'Union et le total des obligations de garantie apparaît pertinent, aussi, le fonds de garantie devrait être doté de **8 milliards d'euros d'ici à 2020** ;

– **la mise en place d'une plateforme européenne de conseil en investissement**, guichet unique chargé d'apporter un soutien renforcé à la conception et à la préparation des projets d'investissement. **20 millions d'euros seraient nécessaires à son fonctionnement.**

Ces dispositifs, novateurs, ont pour objectif d'assurer un soutien plus efficace à des projets mieux sélectionnés.

Dans sa proposition de règlement présentée le 13 janvier 2015<sup>(1)</sup>, la Commission européenne proposait de provisionner le fonds de garantie principalement par redéploiement à partir du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (3,3 milliards d'euros) et du programme Horizon 2020 (2,7 milliards d'euros), les marges étant mobilisées à hauteur de 2 milliards d'euros. Le projet ITER faisait, pour sa part, l'objet d'une forme d'emprunt, à hauteur de 500 millions d'euros. Le tableau ci-dessous retrace le détail de la proposition de la Commission européenne du 13 janvier 2015.

**FINANCEMENT DU FONDS DE GARANTIE DU FEIS  
PROPOSITION INITIALE**

*(en millions d'euros)*

<b>Engagements</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<b>Total</b>
MIE transports	700	650	600	750	0	0			<b>2 700</b>
MIE Energie	90	120	120	170	0	0			<b>500</b>
MIE TIC	0	0	50	50	0	0			<b>100</b>
Horizon 2020	70	860	871	479	150	270			<b>2 700</b>
ITER	490	0	0	- 70	-150	-270			<b>0</b>
Marge	0	400	1 000	600	0	0			<b>2 000</b>
<b>Dotation du FEIS</b>	<b>1 350</b>	<b>2 030</b>	<b>2 641</b>	<b>1 979</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			<b>8 000</b>
<b>Paiements</b>									
<b>Dotation du FEIS</b>		<b>500</b>	<b>1 000</b>	<b>2 000</b>	<b>2 250</b>	<b>2 250</b>			<b>8 000</b>

*Source : Commission européenne.*

**Le financement du fonds retenu à l'issue de l'accord politique conclu entre le Conseil et le Parlement européen le 28 mai 2015**, qui a permis l'adoption du règlement sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques le 24 juin 2015, prévoit finalement un moindre redéploiement, de l'ordre d'un milliard d'euros, du programme Horizon 2020 et du MIE, et, en contrepartie, une mobilisation accrue, d'un milliard d'euros, des marges. Le détail en est retracé dans le tableau ci-après.

*(1) Proposition de règlement du 13 janvier 2015 du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 (COM (2015) 11).*

**FINANCEMENT DU FONDS DE GARANTIE DU FEIS  
VERSION DÉFINITIVE**

*(en millions d'euros)*

<b>Engagements</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<b>Total</b>
MIE transports	700	500	450	550	0	0			<b>2 700</b>
MIE Énergie	90	120	120	170	0	0			<b>500</b>
MIE TIC	0	0	50	50	0	0			<b>100</b>
Horizon 2020	70	707	587	416	150	270			<b>2 700</b>
ITER	490	0	0	-70	-150	-270			<b>0</b>
Marge	0	703	1 434	863	0	0			<b>2 000</b>
<i>dont marge rubrique 1A (*)</i>	<i>0</i>	<i>160</i>	<i>169</i>	<i>223</i>					
<i>dont marge globale pour les engagements (*)</i>	<i>0</i>	<i>543</i>	<i>1 265</i>	<i>640</i>					
<b>Dotation du FEIS</b>	<b>1 350</b>	<b>2 030</b>	<b>2 641</b>	<b>1 979</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8 000</b>
<b>Paiements</b>									
<b>Dotation du FEIS</b>		<b>500</b>	<b>1 800</b>	<b>1 600</b>	<b>1 750</b>	<b>1 750</b>	<b>200</b>	<b>400</b>	<b>8 000</b>

*(\*) répartition indicative.*

*Source : Commission européenne.*

La lettre rectificative n° 1 présentée le 26 juin 2015 par la Commission européenne a inclus cette modification dans le projet de budget pour 2016. Elle prévoit en effet, par rapport au projet de budget présenté le 27 mai 2015, de « restituer » 153 millions d'euros en engagements au programme Horizon 2020 et 150 millions au MIE et, en contrepartie, de mobiliser la marge globale pour les engagements dans sa totalité (soit 543 millions au lieu de 351 millions initialement, soit + 192 millions) et la marge de la sous-rubrique 1A à hauteur de 192 millions d'euros supplémentaires, ce qui la réduit à 104 millions d'euros contre 215 millions dans le projet de budget présenté le 27 mai 2015.

Au total, dans le projet de budget pour 2016, **2 030 millions d'euros en engagements et 500 millions d'euros en paiements sont inscrits au titre du provisionnement du fonds de garantie du FEIS. 20 millions d'euros en engagements et en paiements sont en outre prévus, en 2016, pour la plateforme européenne de conseil en investissement auprès des porteurs de projets.**

**Votre co-rapporteur Marc Laffineur espère que les effets de levier annoncés, qui sont ambitieux, seront rapidement confirmés.** Il s'interroge sur l'opportunité de l'« emprunt » réalisé auprès du **projet ITER** ainsi que des redéploiements effectués depuis ce projet vers la plateforme de conseil en investissement. Il insiste sur la nécessité que cela n'obère pas les capacités de développement d'ITER.

Si elle salue l'initiative de la Commission européenne,  **votre co-rapporteur Estelle Grelier** craint que, au vu des seuls besoins recensés en matière d'infrastructures en Europe, qui sont estimés à 1 000 milliards d'euros, **ce plan apparaisse bien insuffisant.** Elle regrette en outre qu'il mobilise **peu de moyens publics** (21 milliards d'euros dont en réalité seuls 13 milliards correspondent à des crédits – 5 milliards mobilisés par la BEI et 8 milliards obtenus par redéploiement au sein du budget de l'Union). Tout en se félicitant que l'accord trouvé entre le Conseil et le Parlement européen réduise l'ampleur des redéploiements, elle considère que **ces redéploiements n'ont pas lieu d'être**, car les projets qui devaient être financés par les crédits réalloués sont tout aussi importants que ceux du plan de la Commission européenne. **Cette « tuyauterie budgétaire » est une nouvelle preuve du manque de volonté politique et financière au niveau européen. Elle revient simplement à gérer la pénurie budgétaire.**

#### → *La recherche et l'innovation*

**Avec 9,8 milliards en engagements et 10,3 milliards en paiements, le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation** constitue une des priorités du projet de budget pour 2016. Il représente en **effet plus de la moitié des crédits de la sous-rubrique « Croissance et compétitivité »**, et, si ses engagements enregistrent une très légère baisse, de l'ordre de 17 millions d'euros, sous l'effet des redéploiements opérés au profit du plan pour l'investissement en Europe à hauteur de 707 millions d'euros, ses paiements progressent de plus de 10 %.

Programme principal de ce cadre stratégique, **le programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 »** devrait ainsi bénéficier de 9,5 milliards en engagements et de 10,1 milliards en paiements. Ses engagements s'inscrivent en légère diminution (– 32 millions d'euros) sous l'effet notamment du redéploiement de 707 millions d'euros opérés vers le fonds de garantie du FEIS, mais ses paiements augmentent de 11,6 %.

**Le programme Euratom de recherche et de formation**, qui vise les activités de recherche dans le secteur de l'énergie nucléaire et de la protection radiologique, devrait bénéficier de moyens en hausse en engagements : 317 millions d'euros (+ 7,8 %), mais en baisse en paiements : 276 millions d'euros (– 19,4 %).

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

Projet majeur du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, le MIE soutient la mise en œuvre de projets visant à développer ou à moderniser des infrastructures existantes dans les secteurs du transport, de l'énergie et des télécommunications. Il participe à la réalisation, d'ici à 2020, des objectifs suivants : réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, augmenter de 20 % l'efficacité énergétique et garantir que la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale est de 20 %.

Dans cette perspective, 14 liaisons transfrontalières devraient être créées ou améliorées d'ici à 2020 (36 d'ici à 2030) et la longueur des lignes de chemin de fer équipées du système européen de gestion du trafic ferroviaire devrait être portée à 30 000 km en 2020 (contre 9 411 km en 2013).

Instrument clé de la stratégie et du plan d'action pour la création d'une **Europe de l'énergie** présentés par la Commission européenne le 25 février 2015 et approuvés par le Conseil européen le 19 mars 2015, le volet énergie du MIE doit permettre une meilleure interopérabilité transfrontière des réseaux de gaz et d'électricité, renforcer la sécurité de l'approvisionnement de l'Union et encourager le développement durable et la protection de l'environnement. En 2016, des moyens sont plus particulièrement prévus pour mettre fin à l'isolement de certains États membres du reste du réseau énergétique de l'Union, supprimer les goulets d'étranglement et compléter le marché intérieur de l'énergie.

Le volet technologies de l'information et des communications participera activement, en assurant le financement des infrastructures à haut débit et des services numériques, à la mise en place du **marché unique numérique**, qui figure parmi les priorités de la Commission européenne.

En 2016, le MIE voit ses moyens fortement progresser, malgré le redéploiement de 620 millions d'euros réalisés en engagements, depuis son volet transports, au profit du fonds de garantie du FEIS.

En effet, au sein de la sous-rubrique 1A « Compétitivité », **ses engagements augmentent de plus de 54 %, pour atteindre 2,2 milliards d'euros et ses paiements progressent de plus de 15 % pour s'élever à 1,7 milliard d'euros**. Si l'on y ajoute les crédits du MIE prévus au sein du Fonds de cohésion au sein de la sous-rubrique 1B relative à la politique de cohésion, **l'ensemble des moyens du MIE progressent de 73 % en engagements, pour s'établir à 4,6 milliards d'euros, et de 11,6 % en paiements, pour s'élever à 2,1 milliards d'euros**.

Ce projet phare du nouveau CFP poursuit donc sa montée en puissance. Les moyens se répartissent de la manière suivante entre les trois volets du programme :

– énergie : 621 millions en engagements (+ 57 %) et 161 millions en paiements (+ 152 %) ;

– transports : 1 281 millions en engagements et 749 millions en paiements, auxquels s'ajoutent 2 376 millions en engagements et 383 millions en paiements issus du Fonds de cohésion, soit 3 654 millions en engagements (+ 70 %) et 1 132 millions en paiements (+ 10,5 %) au total ;

– technologies de l'information et de la communication : 140 millions en engagements (+ 53 %) et 79 millions en paiements (+ 16 %).

→ *Erasmus +*

Les moyens destinés au programme en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport, dit programme Erasmus +, enregistrent une forte progression, de 7,4 % en engagements, ce qui les porte à 1 727 millions d'euros, et de 30 % en paiements, ce qui les établit à 1 805 millions d'euros. **Votre co-rapporteuse, qui rappelle l'importance de ce programme européen phare qui a connu des difficultés de trésorerie ces dernières années, s'en félicite.**

Alors que la Commission européenne craint un manque de paiements en 2015, de l'ordre de 200 millions d'euros, qu'elle compte combler grâce à des virements internes, elle prévoit une dotation en paiements pour 2016 à même de faire face aux besoins restants de 2015 et à ceux de 2016. Le cycle de paiement sur ce programme est en effet court puisque 3/4 des paiements d'une année sont liés à des engagements de cette même année.

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

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

**Alors que le programme COSME a pour objectif de favoriser la compétitivité des petites et moyennes entreprises, ce qui constitue une des priorités de l'Union, celui-ci voit ses moyens baisser de 4,8 % en engagements, pour s'établir à 281 millions d'euros, et de 18,2 % en paiements, pour atteindre 262 millions d'euros.**



Si la diminution des paiements s'explique par le fait qu'ils devront intervenir en 2015 et en 2017, **vos rapporteurs regrettent que les engagements de ce programme diminuent, alors que les PME constituent un gisement d'emplois à encourager.**

→ *Les grands projets d'infrastructures*

**Les moyens destinés aux grands projets d'infrastructures s'établissent à 1 768 millions en engagements (– 12 %) et à 1 701 millions en paiements (– 9,6 %).** Si les évolutions, contrastées selon les programmes, reflètent des états d'avancement différents, la question du développement du réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) se pose avec acuité.

**Le programme européen d'observation de la Terre « Copernicus »,** pour lequel 2016 représente la deuxième année de mise en œuvre, est le seul à voir ses crédits progresser. Les dotations proposées à ce titre s'établissent en effet à 584 millions d'euros en engagements (+ 5,4 %) et à 600 millions d'euros en paiements (+ 17,7 %).

En revanche, alors que **le programme « Galileo »** est dans sa phase d'exploitation, les moyens prévus pour les systèmes européens de radionavigation par satellite « Egnos » et « Galileo » sont en baisse, avec 848 millions en engagements (– 19,8 %) et 523 millions en paiements (– 33,1 %).

Enfin, **le réacteur thermonucléaire expérimental international « ITER »,** dont les moyens ont été réduits de 490 millions d'euros en engagements en 2015 afin d'abonder le fonds de garantie du FEIS (montant qui devrait lui être restitué entre 2018 et 2020) et de 10 millions en paiements afin de créer la plateforme de conseil en investissement, voit à nouveau ses moyens amputés en 2016, de 18,6 % en engagements, ce qui ramène sa dotation à 276 millions d'euros. Les paiements prévus pour 2016, 150 millions d'euros, sont en revanche en hausse de près de 29 %. **Si les parties au projet ITER ont reconnu, en 2014, qu'une adaptation du calendrier était nécessaire, il convient de veiller à ce que ce projet puisse poursuivre son développement dans de bonnes conditions.**

- *Cohésion économique, sociale et territoriale*

Les crédits prévus au titre de la sous-rubrique 1B « **Cohésion économique, sociale et territoriale** » s'élèvent, dans la proposition de la Commission européenne, à 50 822 millions d'euros en engagements et à 49 060 millions d'euros en paiements. La marge ainsi laissée disponible sous le plafond des engagements s'établit à 15 millions d'euros.

**Il convient de relativiser la baisse des engagements, qui apparaît forte au premier abord (16 %).** En effet, une fois neutralisé le report des engagements non utilisés de la politique de cohésion de 2014 qui s'effectue massivement vers 2015 (11 173 millions d'euros sur un total de 11 216 millions d'euros reportés, le

reliquat de 43 millions d'euros étant reprogrammé en 2017), **les engagements progressent de 3,2 % entre 2015 et 2016.**

**La diminution des paiements, de l'ordre de 4 %, traduit plusieurs mouvements :**

– une forte hausse des paiements destinés à l'Initiative pour l'emploi des jeunes ;

– de moindres besoins en paiements, qui résultent de la conjugaison de la fin des programmes de la période 2007-2013 et de la montée en puissance très progressive des programmes de 2014-2020.

De fait, les 49 060 millions d'euros de paiements demandés pour 2016 ont vocation à financer **des nouveaux programmes à hauteur de 26 753 millions d'euros (soit plus de 54 %), des projets de la précédente programmation à hauteur de 21 593 millions d'euros** (*cf. supra* Seconde partie.I.B.1.), ce qui représente 44 % du total, et, ce qui apparaît plus surprenant, **des programmes relevant du cadre financier 2000-2006 à hauteur de 90 millions d'euros !** À la fin de l'année 2014, il demeurait en effet un reste à liquider d'1 milliard d'euros sur les projets 2000-2006 (dont 113 seraient toujours en cours), pour lequel, tandis que 400 millions d'euros de paiements ont été budgétés en 2015, il demeure un besoin de 90 millions d'euros en 2016, soit dix ans après la fin de la programmation ! Cette demande devrait toutefois être la dernière, selon les estimations de la Commission européenne.

**L'année 2016 devrait être marquée par la forte mobilisation du Fonds de cohésion dans le cadre du MIE** (2 377 millions en engagements et 383 millions en paiements), qui vient compléter l'enveloppe inscrite sur la sous-rubrique « Compétitivité » (*cf. supra*), ainsi que par la montée en puissance, en paiements, de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, qui ne trouve en revanche aucun prolongement en engagements. L'aide européenne aux plus démunis progresse également.

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

## RÉPARTITION DES FONDS POUR 2016

en millions d'euros

	Engagements	Paiements			Total
	au titre de 2014-2020	au titre de 2000-2006	au titre de 2007-2013	au titre de 2014-2020	
FEDER	26 861	0	14 525	14 542	29 067
Fonds de cohésion	8 739	90	2 468	4 100	6 658
FSE	12 015	0	4 600	7 600	12 200
<i>dont Initiative pour l'emploi des jeunes</i>	0			1 050	1 050
FEAD	536	0	0	461	461
Contribution au MIE	2 377	0	0	383	383
Contribution aux programmes de l'IAP II et de l'IEV	91	0	0	49	49
<b>TOTAL</b>	<b>50 618</b>	<b>90</b>	<b>21 593</b>	<b>27 136</b>	<b>48 819</b>

Source : Commission européenne.

### → Les investissements pour la croissance et l'emploi

Avec près de 46 657 millions d'euros en engagements et 45 999 millions en paiements, la quasi-totalité de la sous-rubrique 1B est mobilisée en faveur de la croissance et de l'emploi, dans le cadre notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion.

De manière logique, les régions les moins développées<sup>(1)</sup> devraient recevoir plus de la moitié des crédits relevant de l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi », viennent ensuite les régions plus développées<sup>(2)</sup> (15,6 % en engagements et 17,2 % en paiements), les régions en transition<sup>(3)</sup> (9,9 % en engagements et 5,7 % en paiements) et, enfin, les régions ultrapériphériques (0,4 % en engagements et 0,2 % en paiements).

**La mobilisation des moyens prévue pour 2016 répond à la volonté de mettre en œuvre, au cours du troisième exercice de la période de programmation 2014-2020, les nouveaux programmes de la politique de cohésion, à la suite de l'adoption des programmes opérationnels et des contrats de partenariat.** Conclues entre les États membres et la Commission européenne, ces contrats ont pour objet de définir le degré de participation de chaque État à la réalisation des objectifs thématiques fixés au niveau européen et des objectifs de la stratégie « Europe 2020 ».

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

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

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

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

Les crédits inscrits au sein du Fonds de cohésion qui ont vocation à compléter les moyens prévus au sein de la sous-rubrique « Compétitivité » (*cf. supra*) au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, connaissent une forte progression, de 95 %, en engagements (2 377 millions d'euros au total) et une légère baisse, de 2,7 %, des paiements, qui s'établissent à 383 millions d'euros.

Pour ce qui concerne enfin un des projets phares du CFP 2014-2020, **l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**, pour laquelle l'inscription des engagements (6 milliards d'euros au total) a été concentrée sur les exercices 2014 et 2015, force est de constater une forte hausse des paiements en 2016, où 2 100 millions d'euros sont prévus, pour moitié au sein du Fonds social européen et pour moitié sur une ligne budgétaire spécifique.

Cette progression est bienvenue, alors qu'a été décidé, en mai 2015, le relèvement à 30 % du préfinancement imputé sur la dotation spéciale pour l'IEJ sous réserve d'une présentation rapide des demandes de paiements intermédiaires, ce qui devrait se traduire par une véritable montée en puissance du dispositif et des décaissements importants en 2016.

#### L'INITIATIVE POUR L'EMPLOI DES JEUNES

Afin de soutenir la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, qui prévoit que les jeunes devraient se voir proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel, l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) a été créée pour les régions les plus touchées par le chômage des jeunes.

Dans ces régions, l'IEJ doit compléter et renforcer le soutien apporté par les Fonds structurels européens aux jeunes qui sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation. Cette initiative est ouverte à toutes les régions qui ont enregistré des taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans supérieurs à 25 % en 2012. Ce seuil est abaissé à 20 % pour les États membres dans lesquels le taux de chômage des jeunes a augmenté de plus de 30 % en 2012.

**894 000 jeunes chômeurs** devraient ainsi suivre une formation soutenue par l'IEJ en 2016, ce qui devrait permettre à 420 000 d'entre eux d'obtenir une qualification ou de trouver un emploi.

**Vos rapporteurs constatent toutefois que l'élan massif donné à ce projet en 2014 et 2015 ne trouve pas de prolongement en 2016, puisqu'aucun engagement n'est prévu à ce titre.**

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

Inscrit depuis 2014 au sein de la sous-rubrique « Cohésion », le Fonds européen d'aide aux plus démunis, qui a pour objectifs de promouvoir la cohésion et de réduire la pauvreté, se voit doté de **536 millions d'euros en engagements et de 461 millions en paiements**. Ainsi, par rapport à 2015, les engagements progressent de 2 % et les paiements, qui avaient baissé l'an dernier, de 27 %. **2 millions de personnes défavorisées devraient ainsi recevoir une aide du FEAD en 2016.**

ii. Croissance durable : ressources naturelles

Les moyens demandés au titre de **la politique agricole commune (PAC), de la politique de la pêche et des actions en faveur du développement durable** sont stabilisés à hauteur de **63,1 milliards d'euros en engagements et de 55,9 milliards d'euros en paiements**. Si les engagements diminuent d'1,25 % par rapport à 2015, une fois la reprogrammation des crédits de 2014 neutralisée<sup>(1)</sup>, cette baisse est négligeable, puisque de l'ordre de **0,1 %**. **Les paiements diminuent**, pour leur part, **de 0,24 %**.

Alors que le plafond des engagements de la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles » est fixé à 64 262 millions d'euros en 2016, une marge de 1 158 millions d'euros est préservée.

Près de 98 % des engagements et des paiements de la rubrique sont destinés à la politique agricole commune (PAC), 68 % des engagements (77 % des paiements) allant aux dépenses relatives au marché et aux paiements directs, c'est-à-dire au premier pilier, dont le financement repose sur le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), et 30 % des engagements (21 % des paiements) au développement rural, c'est-à-dire au second pilier de la PAC, dont le financement est assuré par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). 1,7 % des engagements (1,3 % des paiements) sont destinés à la politique de la pêche et moins de 1 % à la politique en faveur de l'environnement et du climat.

Les crédits de paiement prévus pour 2016 recouvrent, à titre principal, les dépenses du FEAGA (42,9 milliards d'euros), qui sont réalisées en crédits non différenciés (CE=CP). Pour le reste, les crédits de paiement demandés en 2016 ont vocation à couvrir les programmes 2007-2013, mais dans une moindre mesure que l'an dernier, compte tenu de l'arrivée à échéance de plusieurs programmes relevant du FEADER et de l'ancien Fonds européen pour la pêche. Ils concernent, en revanche, de manière croissante, les nouveaux programmes, bien qu'un certain retard ait été pris s'agissant des programmes relatifs au développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ainsi, sur

---

(1) 9 446 millions d'euros d'engagements du FEADER (8 705 millions d'euros) et du FEAMP (741 millions d'euros) de 2014 sont reprogrammés à hauteur de 5 093 millions d'euros en 2015 et de 4 353 millions d'euros en 2016.

12 942 millions destinés au développement rural, à la pêche et à la protection de l'environnement, **9 352 millions (soit 72 %) sont destinés à des nouveaux programmes et 3 555 millions d'euros aux anciens, soit 28 %.**

Le principal fait marquant en 2016 en matière agricole est **la mise en œuvre du nouveau système de paiements directs.**

- *Les dépenses agricoles*

**42 868 millions d'euros en engagements et 42 859 millions en paiements sont demandés au titre des dépenses relatives au marché et des aides directes**, qui sont prises en charge par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Ces dotations diminuent de 1,4 %.

Compte tenu de la fixation du sous-plafond du FEAGA à hauteur de 44 624 millions d'euros et déduction faite du transfert net de 674 millions d'euros au FEADER, la marge en-deçà du sous-plafond pour le FEAGA s'élève à 1 082 millions d'euros.

**Conjugué aux prévisions de recettes affectées** (1 702 millions d'euros)<sup>(1)</sup>, **le montant des engagements demandés permet de couvrir les besoins pour 2016 qui sont évalués par la Commission européenne à 44 570 millions d'euros.** Ces prévisions de recettes affectées, qui sont assez proches de celles de 2015 (1 769 millions d'euros), résultent des décisions d'apurement comptable (1 100 millions d'euros, montant en nette progression à la suite de la possibilité donnée aux États membres de régler ces corrections financières en trois tranches annuelles), des « irrégularités FEAGA » (161 millions d'euros) et du prélèvement supplémentaire sur le lait (441 millions d'euros), dont 2016 est la dernière année de mise en œuvre. La lettre rectificative agricole au projet de budget pour 2016 qui sera présentée, de manière traditionnelle, à l'automne, devrait toutefois revoir à la hausse les recettes attendues du « super prélèvement laitier » (qui s'établiraient à 775 millions d'euros), compte tenu d'estimations supérieures transmises par les dix États membres concernés.

- S'agissant plus particulièrement des **interventions sur les marchés agricoles** qui constituent un « filet de sécurité » en cas de perturbation sur les marchés, les crédits demandés sont en baisse, pour s'établir à **2 215 millions d'euros.** Ils sont **complétés à hauteur de 400 millions d'euros par des recettes affectées.** Cette réduction des crédits correspond à une baisse des besoins, résultant notamment de la fin des mesures d'urgence liées à l'embargo russe sur les importations de certains produits agricoles.

---

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

**Vos rapporteurs s'interrogent sur l'hypothèse ainsi retenue par la Commission européenne, les conséquences de l'embargo russe continuant à produire ses effets.**

• Pour ce qui concerne **les aides directes**, qui permettent notamment de soutenir et de stabiliser les revenus des agriculteurs, **41 838 millions d'euros sont prévus, dont 40 536 millions de crédits demandés et 1 302 millions de recettes affectées**. La diminution des crédits par rapport à 2015 (– 0,7 %) résulte de plusieurs facteurs, en particulier des transferts entre les deux piliers de la PAC, de la poursuite de l'introduction progressive des paiements directs en Bulgarie, Roumanie et Croatie et de l'inclusion de la réserve pour le déminage prévue pour la Croatie.

Il convient de souligner que ce montant inclut **la réserve pour crise agricole, dotée de 442 millions d'euros** en 2016. Instaurée par le cadre financier pluriannuel 2014-2020, cette réserve destinée à faciliter la gestion des crises agricole est constituée, sous le sous-plafond de la rubrique 2 relatif aux dépenses agricoles, grâce à une diminution des paiements directs pratiquée au début de chaque exercice dans le cadre du mécanisme de discipline financière<sup>(1)</sup>, le montant non utilisé étant remboursé sous forme de paiements directs. Ainsi, les crédits non utilisés de la réserve pour crise agricole de 2015, soit 433 millions d'euros, ont été reportés sur 2016, afin de rembourser les bénéficiaires des paiements directs soumis à la discipline financière en 2016.

**2016 est une année importante pour la politique agricole commune, puisque c'est le premier exercice budgétaire où la plupart des dispositions du nouveau règlement relatif aux paiements directs<sup>(2)</sup>, qui modifient en profondeur le système des aides directes versées aux agriculteurs, trouvent à s'appliquer.**

Si trois régimes de paiements directs existants sont maintenus (le régime de paiement unique à la surface (RPUS), le paiement redistributif et l'aide spécifique au coton), trois nouveaux régimes obligatoires sont mis en œuvre pour la première fois : le régime de paiement de base (RPB), le paiement en faveur du verdissement et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. Les États membres peuvent également affecter une partie de leurs plafonds nationaux applicables aux paiements directs à trois nouveaux dispositifs facultatifs : le paiement pour les

---

(1) Prévu par l'article 26 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, le mécanisme de discipline financière, qui a été créé en 2003, permet d'ajuster le niveau des aides directes lorsque les prévisions indiquent le sous-plafond du FEAGA risque d'être dépassé et, depuis 2014, pour constituer la réserve pour crise agricole. En 2014, il a été mis en œuvre pour la première fois au titre du risque de dépassement du sous-plafond et de la constitution de la réserve agricole. En 2015, il a été activé avec comme objectif unique de constituer la réserve pour crise agricole. Il en va de même pour 2016, où la Commission a proposé d'ajuster le niveau des aides directes aux seules fins de constitution de la réserve pour crise agricole (COM(2015) 141).

(2) Règlement (UE) n° 1307/2013.

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 2016 selon la nature des aides accordées.

**PAIEMENTS DIRECTS POUR 2016**

(en millions d'euros)

Nature de l'aide	Besoins	Recettes affectées	Crédits demandés
<b>Paiements directs découplés</b>	<b>36 666</b>	<b>1302</b>	<b>35 364</b>
Régime de paiement unique	79	0	79
Régime de paiement unique à la surface	4 236	0	4 236
Régime de paiement de base (nouveau)	18 307	1 302	17 005
Paiement en faveur du verdissement (nouveau)	12 239	0	12 239
<b>Autres paiements directs</b>	<b>4 731</b>	<b>0</b>	<b>4 731</b>
Soutien spécifique-paiements directs découplés	3	0	3
Soutien couplé facultatif (nouveau)	4 047	0	4 047
<b>Réserve pour les crises agricoles</b>	<b>442</b>	<b>0</b>	<b>442</b>
<b>TOTAL</b>	<b>41 838</b>	<b>1 302</b>	<b>40 536</b>

Source : Commission européenne.

● *Le développement rural*

Les moyens destinés à soutenir le développement rural sont inscrits au sein du FEADER, qui fait partie, avec le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion et le FEAMP du nouveau cadre stratégique commun, destiné à améliorer la gestion de ces fonds en mettant davantage l'accent sur une logique de performance, et à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Une « réserve de performance », constituée à hauteur de 6 % des fonds, ne sera ainsi mise à



disposition dans la seconde moitié du cadre financier pluriannuel qu'en cas de progrès dans l'atteinte des objectifs fixés.

Les domaines retenus pour le FEADER sont au nombre de six : le transfert de connaissances et l'innovation, la compétitivité, l'organisation de la filière alimentaire et la gestion des risques, la remise en état, la protection et le renforcement des écosystèmes, l'efficacité des ressources et la transition vers une économie à faible empreinte de carbone, ainsi que l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Les moyens destinés au soutien au **développement rural** en 2016 **s'établissent à 18 676 millions en engagements et à 11 866 millions en paiements, en progression de, respectivement, 2,8 et 6,3 %**. Il convient de rappeler que la dotation en engagements inclut la reprogrammation de la moitié, soit 4 353 millions d'euros) des crédits de 2014 non utilisés, l'autre moitié ayant été reportée sur 2015.

La forte progression des paiements proposée (+ 6,3 %) a pour objet de couvrir à hauteur de 8 574 millions d'euros (72 %) des nouveaux programmes et à hauteur de 3 268 millions d'euros (28 %) des programmes de 2007-2013.

- *La politique de la pêche*

**1 047 millions d'euros en engagements** (– 41 %) et **721 millions d'euros en paiements** (– 25 %) sont prévus au titre de la politique de la pêche. Si l'on neutralise l'effet de la reprogrammation des engagements non utilisés en 2014 (741 millions d'euros intégralement reportés sur 2015), ces derniers enregistrent, non pas une baisse de 41 %, mais une progression de 1,2 %.

• **Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, dont les priorités sont la transition vers une pêche durable, la suppression progressive de la pratique des rejets et l'accroissement de l'emploi, bénéficie de **890 millions d'euros en engagements** (– 45 %, mais + 1,4 % une fois neutralisé le report de 2014 sur 2015) et de **432 millions en paiements** (+ 82 %).

**Compte tenu des retards pris dans l'adoption de la base légale du FEAMP ainsi que dans celle de programmes opérationnels en 2015**, 2016 apparaît comme une année de transition, ce qui explique en partie la forte baisse des paiements. Sur les 432 millions d'euros de paiement demandés, seulement 300 millions sont ainsi destinés à des nouveaux programmes et 132 millions sont encore destinés à d'anciens programmes.

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

- *L'environnement et le climat*

**463 millions d'euros en engagements (+ 6,4 %) et 355 millions d'euros en paiements (+ 1,4 %)** <sup>(1)</sup> sont proposés au titre des **politiques en faveur de l'environnement et du climat**.

Le programme « Environnement et action pour le climat » (LIFE +) est doté de 453 millions d'euros en engagements (+6,8 %) et de 191 millions d'euros en paiements (+ 40 %). Le nouveau volet de ce programme, consacré à l'action en faveur du climat, bénéficie de 112 millions d'euros en engagements (contre 101 millions en 2015) et de 53 millions d'euros en paiements (soit le même montant qu'en 2015). Le volet « environnement » se voit attribuer 342 millions en engagement (+ 6,8 %) et 138 millions en paiements (+ 64,4 %).

La forte progression des paiements proposée a pour objectif de couvrir des engagements antérieurs à 2014 à hauteur de 155 millions d'euros et de nouveaux programmes à hauteur de 200 millions d'euros.

Alors que l'action pour le climat constitue une priorité de la stratégie « Europe 2020 », **des actions en faveur du climat sont par ailleurs menées dans de nombreux autres programmes du budget européen**. La Commission européenne a affiné le recensement de ces actions au sein du budget de l'Union, d'où il ressort que **30 824 millions d'euros en engagements seraient consacrés à cette priorité en 2016**, contre 26 543 millions d'euros en 2015. Ainsi, la part du budget consacrée à l'action en faveur du climat s'établirait à **20,6 %**, soit au-delà de l'objectif fixé de 20 %, contre 16,8 % en 2015.

#### ***b. La sécurité et la politique migratoire***

Face la multiplication des dangers et des défis aux frontières et au sein de l'Union européenne, la Commission européenne propose, conformément aux décisions du Conseil européen, de faire des politiques de sécurité et de gestion migratoire des priorités de l'action européenne, ce qui se traduit par une forte progression des moyens qui y sont consacrés.

En effet, depuis 2013, le voisinage de l'Union européenne a été bouleversé par des crises qui illustrent une nette dégradation de la situation internationale et l'augmentation durable des risques et des menaces identifiés sur le territoire européen.

Les attaques terroristes de janvier et de février 2015, à Paris et à Copenhague, mais également auparavant à Bruxelles, ont montré que tous les États européens sont directement exposés à une menace terroriste qui a pris une ampleur sans précédent, notamment en Afrique et au Moyen-Orient. La crise russo-ukrainienne a par ailleurs ravivé la menace des conflits interétatiques aux

---

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

portes de l'Union. Enfin, la multiplication des conflits en Afrique et au Moyen-Orient a pour conséquence des arrivées massives de migrants sur les côtes européennes avec des drames humains inacceptables.

Aussi, **la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté »**, qui regroupe les moyens des politiques ayant pour objectif commun de créer un espace de sécurité au sens large, mais également de liberté, de justice et de renforcement de la citoyenneté, **voit ses moyens fortement progresser en 2016**, pour atteindre **2 6670 millions d'euros en engagements (+ 9,8 %, + 12,6 % si l'on neutralise la reprogrammation des engagements de 2014) et 2 259 millions d'euros en paiements (+ 17,1 %)**.

Il convient de souligner que la Commission européenne propose de mobiliser **l'instrument de flexibilité**, au-delà du plafond de la rubrique 3, à hauteur de **124 millions d'euros en engagements**, afin d'assurer le financement de mesures en matière d'accueil des migrants destinées à réduire la pression pesant sur les régimes d'asile et de migration en Italie et en Grèce, pour lesquelles une enveloppe totale de 150 millions d'euros est prévue dans le projet de budget pour 2016 <sup>(1)</sup>. Il s'agit ainsi de mettre en place, pendant deux ans, un mécanisme de relocalisation temporaire des demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie vers les autres États membres. Les paiements correspondants devraient être inscrits dans le projet de budget pour 2017.

Ces moyens devraient être complétés grâce à une lettre rectificative au projet de budget pour 2016 qui sera présentée au cours du mois d'octobre 2015 par la Commission européenne, afin de tenir compte du renforcement des crédits destinés à la gestion de la crise des réfugiés (aide d'urgence fournie au titre du Fonds « Asile, migration et intégration » et du « Fonds pour la sécurité intérieure », effectifs des agences Frontex et Europol et du Bureau européen d'appui en matière d'asile) conformément à la communication de la Commission européenne présentée le 23 septembre 2015, postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes consacrée à l'examen du projet de budget européen pour 2016 <sup>(2)</sup>.

**Si les priorités pour 2016 sont la montée en puissance du Fonds « Asile, migration et intégration » et du Fonds pour la sécurité intérieure**, qui représentent à eux deux 47 % des engagements de la rubrique (et 37 % des paiements), **l'ensemble des programmes de la rubrique « Sécurité et citoyenneté » voient leurs moyens progresser**.

---

(1) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil du 27 mai 2015 relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins des mesures provisoires en matière de protection internationale en faveur de l'Italie et de la Grèce (COM(2015) 238).

(2) Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 23 septembre 2015 intitulée « Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration ».

**Les 2 259 millions d'euros demandés en paiements** ont vocation à financer des nouveaux programmes à hauteur de 1 926 millions d'euros (85 %), correspondent à des crédits non dissociés à hauteur de 36 millions d'euros et couvriront du reste à liquider à hauteur de 296 millions d'euros (13 %), ce qui correspond à 22 % du reste à liquider estimé à la fin de 2015. La rapide augmentation du reste à liquider constatée ces dernières années sur la rubrique 3 devrait ainsi être ralentie.

i. Sécurité et justice

Pour la troisième année consécutive, la Commission européenne propose de mettre l'accent sur les fonds et programmes destinés à assurer la sécurité des Européens.

Il s'agit tout d'abord d'accroître les moyens du **Fonds pour la sécurité intérieure**, qui a pour finalité de soutenir la coopération policière, la prévention et la répression de la criminalité, la gestion des crises et la politique relative aux frontières extérieures et aux visas. Il devrait ainsi être doté de 531 millions en engagements (- 1,8 %, mais +7,5 % si l'on neutralise les reports de 2014) et de 317 millions en paiements (+ 15,5 %). Pour assurer la sécurité des citoyens européens, vont s'ajouter aux moyens du Fonds ceux prévus pour les systèmes d'information (19 millions en engagements - + 2 % - et 30 millions en paiements - + 35,1 % -), qui sont destinés au « système d'information Schengen » (SIS) et au « système d'information sur les visas » (VIS), ainsi qu'au fonctionnement de l'unité centrale du système « Eurodac » qui permet la comparaison des empreintes digitales.

Il convient de souligner qu'**Europol** devrait bénéficier d'une dotation en hausse de 1,9 %, pour atteindre 96 millions d'euros, mais ses effectifs devraient diminuer, ce qui apparaît paradoxal dans le contexte actuel.

Des moyens supplémentaires sont par ailleurs prévus pour les **programmes « Justice » et « Droits, égalité et citoyenneté »**.

Le premier a pour objectif de promouvoir la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Concrètement, les actions financées visent à favoriser l'application de la législation de l'Union dans les domaines de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, à faciliter l'accès à la justice et à lutter contre le trafic de drogue. 52 millions en engagements (+ 4,5 %) et 45 millions en paiements (+ 5,3 %) sont prévus à ce titre.

Le second a pour objet de renforcer l'exercice des droits découlant de la citoyenneté de l'Union, de promouvoir les principes de non-discrimination, de contribuer à la protection des données à caractère personnel et de protéger les droits de l'enfant et les droits des consommateurs. 60 millions d'euros en engagements (+ 4,5 %) et 52 millions d'euros en paiements (+ 8,5 %) sont proposés pour 2016.

Enfin, des moyens supplémentaires sont prévus pour assurer la sécurité alimentaire et sanitaire et la protection des consommateurs au sein de l'Union. **Le programme relatif à l'alimentation humaine et animale** voit ses moyens progresser pour atteindre 264 millions d'euros en engagements (+ 2,1 %) et 262 millions d'euros en paiements (+ 21,6 %). **Le programme « Santé »** est doté de 62 millions d'euros en engagements (+ 4 %) et de 70 millions d'euros en paiements (+ 23,1 %). **La protection des consommateurs** bénéficie de 26 millions d'euros en engagements (+ 5 %) et de 21 millions d'euros en paiements (+ 0,4 %).

## ii. Citoyenneté

Pour la première fois, la Commission européenne présente les politiques en faveur de la culture et des médias comme un facteur d'intégration des jeunes et de lutte contre leur radicalisation ainsi que comme un moyen d'affermir la citoyenneté.

Contrairement aux années précédentes, **le programme « Europe créative »** voit ses dotations augmenter pour atteindre **192 millions en engagements (+ 8 %) et 196 millions en paiements (+ 18,7 %)**. Ce sont les moyens destinés au renforcement de la capacité financière des secteurs de la culture et de la création, en particulier des PME, qui connaissent la plus forte progression, pour s'établir à 24 millions d'euros en engagements (+ 165 %) et à 22 millions en paiements (+ 197 %). Les engagements du volet « culture » du programme sont stabilisés à 53 millions d'euros, tandis que ses paiements augmentent de 23 %, pour atteindre 45 millions d'euros. De même, les engagements du volet « médias » sont consolidés à 101 millions d'euros, tandis que ses paiements progressent de 41 %, pour s'élever à 98 millions d'euros.

Pour sa part, le **programme « L'Europe pour les citoyens »**, qui vise à renforcer l'identité de l'Union et la participation civique des citoyens en leur permettant de mieux comprendre les politiques de l'Union et en promouvant l'engagement dans la société et le volontariat, bénéficie de 25 millions d'euros en engagements (+ 4,5 %) et de 24 millions d'euros en paiements (+ 30 %).

## iii. Politique migratoire

À la suite des événements intervenus dans le sud de la Méditerranée depuis le début de l'année 2015, le Conseil européen, réuni le 23 avril 2015, a pris les mesures suivantes :

– le renforcement des opérations Triton et Poséidon menées par l'Italie et la Grèce, auxquelles participent d'autres États membres qui fournissent matériel et ressources, et qui sont coordonnées et cofinancées par l'agence Frontex ;

– l'augmentation de l'aide d'urgence destinée aux États membres dont les côtes sont la première terre d'accueil des migrants ;

– la mise en place d'un projet pilote volontaire en matière de réinstallation des réfugiés bloqués dans des pays tiers ;

– la création d'un programme de retour des migrants clandestins ;

– le lancement de programmes régionaux de développement et de protection pour l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique.

À cet effet, un premier financement a été adopté le 7 juillet 2015, dans le budget rectificatif n°5 pour 2015, qui ouvre 75,8 millions d'euros en engagements sur la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » dans le cadre d'une mobilisation plus globale de moyens en faveur de ces mesures à hauteur de 90,5 millions d'euros en engagements et de 78 millions d'euros en paiements (*cf. supra* Première partie.II.B.).

Les crédits demandés dans le projet de budget pour 2016 ont notamment vocation à compléter ce premier financement, afin d'assurer la bonne mise en œuvre du plan. Grâce au recours à l'instrument de flexibilité à hauteur de 124 millions d'euros en engagements, les moyens mobilisés au titre de la politique migratoire s'établissent à **712 millions d'euros en engagements** (+ 31,2 %, mais + 36,3 % si l'on neutralise l'effet des reports de 2014) et à **516 millions d'euros en paiements** (+ 35 %).

Le Fonds « Asile, migration et intégration », qui a pour objectif de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires dans l'Union, voit ainsi ses moyens renforcés pour atteindre 712 millions d'euros en engagements et 516 millions en paiements. Il en va de même de l'Agence Frontex (161 millions d'euros), du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO – 16 millions d'euros), d'Europol (96 millions d'euros) et d'Eurojust (43 millions d'euros).

### *c. L'affirmation du rôle de l'Europe dans le monde*

La troisième priorité définie par la Commission européenne dans son projet de budget pour 2016 est relative à l'affermissement de la place de l'Union européenne sur la scène internationale, dans un contexte de plus en plus incertain.

Aussi, **la rubrique 4 « L'Europe dans le monde »**, qui regroupe les nombreuses actions conduites par l'Union au niveau international, **voit ses crédits progresser tant en engagements (+ 5,6 %) qu'en paiements (+ 28,5 %), pour s'élever à, respectivement, 8 882 et 9 539 millions d'euros**. Une marge sous-plafond de 261 millions est ainsi disponible.

Il s'agit en particulier de **permettre à l'Union de réagir face aux crises extérieures**, comme celles qui touchent l'Ukraine et la Syrie, et **de fournir une aide humanitaire aux populations en détresse**. À cet effet, les dotations de **l'instrument européen de voisinage et de l'instrument de coopération au développement sont notamment renforcées**. L'aide humanitaire pour les réfugiés devrait également l'être dans le cadre de la lettre rectificative au projet de

budget pour 2016 qui sera présentée au cours du mois d'octobre 2015 par la Commission européenne, afin de tenir compte du renforcement des crédits destinés à la gestion de la crise des réfugiés annoncé dans la communication de la Commission européenne relative à la gestion de la crise des réfugiés et présentée le 23 septembre 2015, postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes consacrée à l'examen du projet de budget européen pour 2016.

Le montant des paiements prévus pour 2016 confirme la tendance observée depuis quatre ans, à savoir une progression continue des paiements sur cette rubrique. **La forte hausse (+ 28,5 %) demandée a pour objet de répondre à l'accumulation rapide des engagements restant à liquider et à préserver la crédibilité et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.** Parmi les 9 539 millions d'euros demandés, 471 millions correspondent à des crédits non dissociés, 5 049 millions (soit 53 % du total) à des nouveaux programmes et 4 019 millions d'euros (42 %) à d'anciens programmes, ce qui demeure encore important. Ils couvriront 31,6 % du reste à liquider à la fin de l'année 2015.

i. La politique de voisinage

**L'instrument d'aide de préadhésion et l'instrument européen de voisinage**, qui représentent 42 % des engagements et 44 % des paiements de la rubrique 4, font l'objet d'une attention particulière, alors que la politique de voisinage est en cours de révision.

Ainsi, tandis que des négociations d'adhésion sont en cours avec la Turquie, le Monténégro et la Serbie, que l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont obtenu le statut de pays candidat et que les autres pays des Balkans occidentaux représentent des candidats potentiels, **l'Instrument d'aide de préadhésion voit ses moyens progresser pour s'établir à 1 625 millions d'euros en engagements (+ 3,2 %) et à 2 079 millions d'euros en paiements (+ 33,7 %).**

**L'instrument européen de voisinage**, qui vise à développer une relation privilégiée avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, bénéficie de dotations en hausse en engagements (+ 4,9 %) et en paiements (+ 34,1 %). Les moyens prévus pour 2016 s'élèvent donc à **2 135 millions en engagements et à 2 119 millions en paiements.**

**L'Ukraine** fait, bien entendu, l'objet d'une attention particulière en 2016. Les autorités européennes ont en effet décidé au printemps 2014 d'accorder une assistance macro-financière, sous la forme d'un prêt d'1 milliard d'euros, à l'Ukraine et de mettre en place un « contrat d'appui à la consolidation de l'État » reposant sur un programme financier de 355 millions d'euros, avec un rythme d'exécution rapide : 250 millions en 2014 et 105 millions en 2015. Ce soutien financier a été conditionné à des progrès dans la lutte contre la corruption, la modernisation de l'administration publique, la réforme constitutionnelle et

l'évolution de la législation électorale. Il a ensuite été décidé, en 2015, d'attribuer à l'Ukraine une nouvelle assistance macro-financière d'1,8 milliard d'euros, sous la forme d'un prêt à moyen terme décaissable en quatre tranches de mi-2015 à début 2016.

ii. La coopération

**Principal instrument de la rubrique en volume, l'instrument de financement de la coopération au développement** voit ses moyens fortement progresser pour s'élever à 2 614 millions en engagements (+ 6,9 %) et à 2 729 millions en paiements (+ 27,4 %). Les programmes de coopération avec l'Asie centrale, le Moyen-Orient, l'Asie et l'Amérique latine font ainsi l'objet d'une attention particulière.

**Le nouvel instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers**, qui a pour objet de compléter les instruments financiers thématiques et géographiques, bénéficie également de moyens accrus en engagements (126 millions d'euros, soit + 6 %) et en paiements (109 millions d'euros, soit + 15,6 %).

iii. L'aide humanitaire

**L'aide humanitaire**, qui représente en volume le quatrième poste budgétaire de la rubrique, après l'instrument de coopération au développement, l'instrument européen de voisinage et l'instrument d'aide de préadhésion, est dotée de 933 millions d'euros en engagements, ce qui correspond à une consolidation de ses moyens, et de 1 066 millions d'euros en paiements (+ 16 %). Il s'agit ainsi, notamment, d'enrayer le reste à liquider.

iv. La promotion de la paix et de la démocratie

**L'instrument contribuant à la stabilité et à la paix**, de portée mondiale, comporte deux volets : l'un consacré à la prévention des conflits, la réaction aux crises et la consolidation de la paix, l'autre au traitement des menaces pesant sur la sécurité mondiale et transrégionale.

Il bénéficie de moyens accrus en 2016, avec 327 millions d'euros prévus en engagements (+ 2 %) et 316 millions d'euros en paiements (+ 35,2 %). Une trentaine d'interventions sont ainsi prévues en 2016, notamment dans les pays de la Méditerranée de l'est (Syrie), au Moyen-Orient et dans des zones de conflit majeur en Afrique (Soudan, République centrafricaine, etc.). Des actions seront également entreprises, afin de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme, avec une attention particulière apportée à la sécurité des infrastructures sensibles (routes maritimes, sécurité aéroportuaire et sécurité énergétique), mais également dans les domaines du changement climatique et de la sécurité aérienne.

**L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme**, facteur de diffusion des valeurs européennes, est doté de **186 millions d'euros en**



**engagements (+ 2 %)** et de **181 millions d'euros en paiements (+ 17 %)**. Il est notamment prévu, en 2016, de pouvoir mener jusqu'à 22 missions d'appui et d'évaluation des processus démocratiques et électoraux et de former, à cet effet, 140 experts.

v. La politique étrangère et de sécurité commune

**Avec 327 millions d'euros en engagements et 299 millions d'euros en paiements, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) affiche des dotations en hausse (+ 2 % en engagements et + 11,5 % en paiements).**

Il s'agit ainsi de poursuivre les opérations en cours, qui ont notamment lieu dans le Sahel, dans la corne de l'Afrique, en Lybie, en République démocratique du Congo et en Ukraine.

#### *d. La maîtrise inégale des dépenses administratives*

**Si la Commission européenne insiste sur sa volonté de contenir les dépenses administratives, la rubrique 5 « Administration », qui regroupe l'ensemble des moyens des institutions européennes, voit ses crédits continuer à augmenter, de 2,9 %, pour s'élever à 8 909 millions d'euros.** La marge sous le plafond de la rubrique est de 574 millions d'euros.

Abstraction faite de la forte progression des pensions (+ 5,2 %) – dont le montant atteint 1 641 millions d'euros – et des dotations aux écoles européennes (+ 7,6 %, soit un montant total de 172 millions d'euros), les moyens dévolus aux institutions européennes augmentent de **2,2 %**, alors que l'objectif affiché est double : **une stabilisation des moyens en termes réels** – l'inflation pour 2016 étant estimée à 1,3 % en Belgique et à 1,9 % au Luxembourg – et **la poursuite du mouvement de réduction de 5 % des effectifs entre 2013 et 2017** décidé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 et inscrit dans l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière<sup>(1)</sup>.

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

---

(1) *Le point 27 de l'accord interinstitutionnel prévoit que « Afin de neutraliser la capacité additionnelle générée par l'augmentation du temps de travail à 40 heures par semaine, le Parlement européen, le Conseil et la Commission conviennent d'une réduction progressive de 5 % des effectifs figurant dans le tableau des effectifs à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette réduction devrait s'appliquer à l'ensemble des institutions, organes et agences et être effectuée entre 2013 et 2017. Cela ne préjuge pas les droits budgétaires du Parlement européen et du Conseil ».*

## DOTATIONS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

(en millions d'euros)

Institutions	Budget 2015	Projet de budget 2016	Évolution 2016/2015
Commission européenne	3 275	3 326	+ 1,5 %
Parlement européen	1 795	1 838	+ 2,4 %
Conseil européen et Conseil	542	545	+ 0,6 %
Cour de justice	357	378	+ 5,8 %
Cour des comptes	133	135	+ 1,9 %
Comité économique et social européen	129	130	+ 0,9 %
Comité des régions	89	90	+ 1,5 %
Médiateur européen	10	10	+ 2,9 %
Contrôleur européen de la protection des données	9	9	+ 4,5 %
Service européen pour l'action extérieure	603	634	+ 5,1 %
<b>Total</b>	<b>6 941</b>	<b>7 096</b>	<b>+ 2,2 %</b>

Source : Commission européenne.

**Les moyens destinés à la Commission européenne augmentent d'1,5 %, pour s'établir à 3 326 millions d'euros.** La Commission souligne qu'elle procède à un gel de ses dépenses en termes réels, permis par la réduction de ses effectifs, le gel nominal des dépenses administratives autres que celles relatives aux rémunérations et la réforme du statut de 2013. Les moyens demandés pour 2016 ont notamment pour objet de renforcer la sécurité des bâtiments officiels et des systèmes informatiques et d'organiser le transfert du bâtiment Jean Monnet situé à Luxembourg qui présente des problèmes de sécurité.

Pour ce qui concerne la maîtrise des effectifs, la Commission européenne s'engage à respecter l'objectif de baisse de 1 % en 2016. Elle annonce ainsi une baisse brute de 1,56 % de ses effectifs totaux, soit – 507 équivalents temps plein (ETP), se répartissant entre – 384 ETP, soit – 1,57 %, au sein des fonctionnaires et – 123 ETP, soit – 1,51 %, au sein des autres catégories de personnel.

Si l'on neutralise les emplois transférés vers les agences exécutives (152, dont 110 fonctionnaires et 42 d'autres catégories de personnel) ainsi que quelques opérations techniques, la baisse s'établit à 358 ETP (252 fonctionnaires et 106 relevant d'autres catégories de personnel). Par conséquent, la Commission européenne respecte bien son engagement de réduire ses fonctionnaires de 1 % en 2016, ce qui correspond à 251 ETP (*cf.* tableau *infra*).

Par ailleurs, la Commission s'engage à ce que les nouvelles priorités qui ont été définies par son président, comme la création de l'Union de l'énergie et du marché unique numérique, la mise en place du plan en faveur de l'investissement

en Europe, la politique migratoire et de sécurité intérieure, seront assurées grâce à des redéploiements internes de personnel (460 en 2016) et à la réalisation de gains d'efficacité.

**Le Conseil européen et le Conseil** (avec une dotation de 545 millions d'euros), **le Comité économique et social** (130 millions) et, dans une moindre mesure, **le Comité des régions** (90 millions) font preuve de rigueur, puisque leurs enveloppes sont stabilisées, voire diminuent, en termes réels. Ces institutions respectent en outre leurs engagements en termes de réduction des effectifs, le Comité des régions allant même au-delà de son objectif avec le transfert de 20 emplois vers le Parlement européen, comme le montre le tableau récapitulatif ci-après.

En revanche, **les autres institutions bénéficient de dotations qui, pour certaines, sont en forte progression.**

Il en va ainsi du **Service européen des affaires étrangères** dont l'enveloppe devrait augmenter de 5,1 %, pour atteindre 634 millions d'euros. Cette forte hausse est justifiée par des effets liés à la baisse de l'euro, pour lesquels 19 millions d'euros sont provisionnés, ainsi que par la création de deux délégations, l'une en Somalie, l'autre dans le Golfe (6,6 millions d'euros). Ses objectifs en termes de réduction des effectifs sont en revanche respectés.

La Cour de justice devrait, pour sa part, bénéficier de **378 millions d'euros, soit + 5,8 %**. Les crédits supplémentaires demandés visent notamment à tenir compte de la réforme de la Cour (14 millions d'euros), au titre de laquelle **88 postes supplémentaires** sont également demandés. Ainsi, si la Cour respecte son engagement de réduction de ses effectifs à hauteur de 1 %, en les réduisant de 20 ETP, elle devrait bénéficier, au total, d'une hausse nette de ses effectifs de **68 ETP**.

**Le Parlement européen voit ses moyens augmenter de 2,8 %, pour atteindre 3 771 millions d'euros.** Il s'agit ainsi notamment de couvrir des dépenses supplémentaires en matière de sécurité (15 millions d'euros) et d'embauche d'assistants parlementaires. Comme les années précédentes, quoique dans une moindre mesure, **le Parlement ne respecte pas l'engagement de réduction des effectifs de 1 %**. Il propose en effet une réduction de 11 ETP (dont 2 transférés vers la Commission), et, dans le même temps, en demande 48.

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

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

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES**

Institution	Budget 2012 <sup>(1)</sup>	Objectif de réduction 2013-2017	Objectif annuel de référence <sup>(2)</sup>	Mise en œuvre de la réduction des emplois <sup>(3)</sup>					Réduction nécessaire pour atteindre l'objectif de - 5 %
		- 5 %	- 1 %	2013	2014	2015	2016	Total	Emplois
Parlement européen	6 618	- 331	- 66	59	- 17	- 47	- 9	- 14	317
Conseil européen et Conseil	3 136	- 157	- 31	- 46	- 42	- 22	- 32	- 142	15
Commission	25 073	- 1 254	- 251	- 250	- 250	- 263	- 252	- 1 015	239
Cour de justice de l'Union	1 952	- 98	- 20	- 20	- 20	- 7	- 20	- 67	31
Cour des comptes	885	- 44	- 9	- 9	- 9	- 9	- 9	- 36	8
Comité économique et social européen	685	- 34	- 7	- 7	- 7	- 7	- 7	- 28	6
Comité des régions	500	- 25	- 5	0	- 5	- 5	- 7	- 17	8
Médiateur européen	64	- 3 <sup>(4)</sup>	- 1	0	0	- 1	- 1	- 2	1
Contrôleur européen de la protection des données	43	- 2 <sup>(5)</sup>	0	0	0	- 1	- 1	- 2	0
Service européen pour l'action extérieure	1 679	- 84	- 17	0	- 17	- 17	- 17	- 51	33
<b>Total institutions</b>	<b>40 635</b>	<b>- 2 032</b>	<b>- 407</b>	<b>- 273</b>	<b>- 367</b>	<b>- 379</b>	<b>- 355</b>	<b>- 1 374</b>	<b>658</b>

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

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

(3) Sources : budgets 2013 et 2014, budget 2015 tel que modifié par les budgets rectificatifs n° 1 à 5 et projet de budget pour 2016.

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

Source : Commission européenne.

**Il apparaît que, si la plupart des institutions ont commencé à faire des efforts, la réalisation de l'objectif a d'ores et déjà pris du retard, en particulier s'agissant du Parlement européen.**

L'an dernier, vos rapporteurs avaient en outre souligné les limites techniques de cet exercice, car il visait les seuls personnels statutaires qui sont

inscrits dans le tableau des effectifs, ce qui exclut « le personnel externe » (agents contractuels, intérimaires et experts nationaux détachés)<sup>(1)</sup>, auquel **les institutions pouvaient avoir tendance à davantage recourir, afin de compenser la réduction de leur personnel permanent**. Vos rapporteurs se félicitent donc que ce tableau ait été complété cette année, à l'occasion de la définition de la position du Conseil, par un tableau récapitulatif relatif au personnel externe.

#### ÉVOLUTION DU PERSONNEL EXTERNE DES INSTITUTIONS

Institution	Évolution 2016/2015		Évolution 2016/2012	
	en emplois	en %	en emplois	en %
Parlement européen	571	7,9	1 149	17,2
Conseil européen et Conseil	0	0,0	14	6,4
Commission	- 123	- 1,5	- 530	- 6,2
Cour de justice	6	3,6	36	25,1
Cour des comptes	5	7,7	- 1	- 1,2
Comité économique et social européen	- 1	- 2,6	- 5	- 9,4
Comité des régions	4	7,7	- 29	- 33,0
Médiateur européen	1	5,0	7	162,5
Contrôleur européen de la protection des données	0	0,0	2	28,9
Service européen pour l'action extérieure	- 68	- 3,7	- 56	- 3,1
<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>2,2</b>	<b>586</b>	<b>3,3</b>

Source : Commission européenne.

**Il en ressort que si certaines institutions, comme la Commission européenne et le Comité économique et social, ont réduit leurs effectifs externes, il n'en va pas de même des autres institutions, en particulier du Parlement européen et de la Cour de justice.**

(1) Cf. rapport d'information n° 2175 déposé par la commission des Affaires européennes sur le projet de budget 2015 de l'Union européenne et présenté par Mme Estelle Grelier et M. Marc Laffineur, intitulé « Le projet de budget européen pour 2015, un test pour les nouvelles règles budgétaires », Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 23 juillet 2014.

Afin d'avoir une vision complète de l'évolution des effectifs, vos rapporteurs rappellent leur souhait de pouvoir disposer **d'un tableau de synthèse, recouvrant les effectifs permanents et le personnel externe, et étendu à l'ensemble des organes de la sphère européenne (agences décentralisées, agences exécutives, entreprises communes, etc.)**.

S'agissant de la mise en œuvre de l'objectif de 5 %, votre co-rapporteur Marc Laffineur considère que l'ensemble des institutions, y compris le Parlement européen, doivent participer à sa réalisation.

Au contraire, votre co-rapporteuse Estelle Grelier estime que cet objectif doit être appliqué en tenant compte de l'accroissement des compétences des institutions prévu par les traités ainsi que des nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée. Pour pouvoir peser dans les négociations face au Conseil et à la Commission européenne, le Parlement européen ne saurait ainsi, en particulier, se voir appliquer un tel objectif.

### C. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS

Postérieurement à la réunion de la commission des Affaires européennes consacrée à l'examen du projet de budget européen pour 2016, le **Conseil** a adopté sa position sur le projet de budget pour 2016, à l'issue d'une procédure écrite, le 4 septembre 2015, fixant le budget pour 2016 à **153,8 milliards d'euros (153,3 milliards hors instruments spéciaux) en engagements et à 143,5 milliards d'euros (143,1 milliards hors instruments spéciaux) en paiements**. Ces montants tiennent compte de la lettre rectificative n° 1 au projet de budget général pour 2016, présentée par la Commission européenne le 26 juin 2015 et destinée à préciser les modalités de financement du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Pour sa part, le **Parlement européen**, après avoir défini ses orientations générales pour le budget pour 2016 en mars, a adopté, le 8 juillet 2015, son mandat de négociation, dans lequel il indique vouloir renforcer les moyens budgétaires pour 2016, notamment en utilisant toutes les possibilités offertes par le CFP 2014-2020 en matière de flexibilité. Il devrait adopter sa position définitive lors de sa session des 27 et 28 octobre 2015.

Après un premier trilogue le 14 juillet 2015, où chaque branche de l'autorité budgétaire a présenté ses priorités, deux trilogues sont prévus, le 19 octobre et le 11 novembre, la procédure de conciliation budgétaire s'étendant du 29 octobre au 18 novembre 2015.

Le tableau récapitulatif des négociations figure en annexe 2 et le détail de la procédure budgétaire est rappelé en annexe 3.

## 1. Le Conseil

### a. *La position des États membres*

Quoique moins conflictuel que les années passées, l'examen du projet de budget pour 2016 a à nouveau mis en évidence **la ligne de fracture traditionnelle entre, d'une part, les États contributeurs nets** (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) **et, d'autre part, les États dits de la cohésion** (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lituanie, Lettonie, République tchèque, Slovénie, Roumanie, Grèce, Malte, Portugal et Italie).

• Les États contributeurs nets, qui saluent le fait que la nouvelle Commission européenne ait présenté – contrairement à la précédente Commission l'an dernier – un projet de budget proposant des marges sous les plafonds de crédits fixés par le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, **considèrent néanmoins que les marges proposées doivent être accentuées.**

Il s'agit ainsi, grâce à des marges appropriées en engagements, d'assurer la soutenabilité du cadre financier pluriannuel. Cet objectif apparaît d'autant plus impératif aux États contributeurs nets qu'ils ne souhaitent pas que les décisions prises au début du cadre financier 2014-2020 (mobilisation de la marge pour imprévus, financement du FEIS, révision des plafonds de crédits d'engagement s'agissant de la politique de cohésion) hypothèquent ce dernier.

Il s'agit également d'éviter toute « surbudgétisation » en paiements alors que 2016 est une année de transition dans la mise en œuvre des programmes 2007-2013 et 2014-2020, c'est-à-dire un exercice où les besoins en paiements sont censés être moins importants. L'Allemagne a ainsi souligné qu'il fallait, l'exercice 2016 étant considéré comme une année prospère, mettre de côté pour faire face à l'avenir.

Partageant ces analyses, la France a défendu la nécessité d'assurer une budgétisation sincère, au plus près des besoins. Au vu des crédits prévus pour la rubrique agricole, elle a rappelé que la traditionnelle lettre rectificative de l'automne devrait permettre d'honorer toutes les dépenses agricoles, qu'elles soient prévues ou non. Elle a insisté sur la nécessité, pour les institutions européennes, de respecter l'objectif de réduction de 5 % des effectifs entre 2013 et 2017.

• **Les États de la cohésion soutiennent la proposition de la Commission européenne.** Leur principal objectif est d'assurer le financement de la politique de cohésion, qu'il s'agisse des anciens ou des nouveaux programmes. Ils rappellent à cet égard que la sous-rubrique 1B « Cohésion » contribue tout autant que la sous-rubrique 1A « Compétitivité » à l'investissement et à la croissance.

• La quasi-totalité des États se retrouvent, en revanche, pour saluer les efforts de la Commission européenne afin d'assurer le respect de l'objectif de réduction des effectifs de 5 % entre 2013-2017. Plusieurs d'entre eux, dont l'Allemagne, le Danemark, et la France mais également la Pologne, Chypre, le Portugal et la Hongrie, demandent que le Parlement européen respecte également cet objectif.

### ***b. Le compromis***

Le compromis qui a été approuvé à l'unanimité lors de la réunion du Comité des représentants permanents du 9 juillet 2015 affiche les objectifs suivants :

– respecter les principes de discipline budgétaire et de bonne gestion financière et prendre en compte les contraintes budgétaires pesant sur les États membres ;

– financer les politiques prioritaires de l'Union en tenant compte de l'exécution budgétaire passée et actuelle ainsi que des capacités d'absorption « réalistes » des programmes ;

– prévoir les moyens nécessaires pour mettre en œuvre l'accord sur le plan pour les paiements pour 2015-2016 ;

– appliquer l'accord relatif au financement du Fonds européen pour les investissements stratégiques ;

– assurer les dotations nécessaires pour mettre en œuvre les conclusions des Conseils européens d'avril et de juin 2015 relatives aux mesures à prendre en matière de flux migratoires ;

– lisser la mise en œuvre des nouveaux programmes du CFP 2014-2020 ;

– préserver des marges sous les plafonds en engagements de l'ensemble des rubriques et sous-rubriques du cadre financier, à l'exception de la sous-rubrique « Cohésion » (1B) et de la rubrique « Sécurité et citoyenneté » (3), afin de pouvoir faire face à des événements imprévus ;

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

Il convient par ailleurs de souligner que **la position adoptée par le Conseil tient compte de la lettre rectificative n° 1 au projet de budget général pour 2016 présentée par la Commission européenne le 26 juin 2015**, qui a pour objet de prendre considération l'accord trouvé avec le Parlement européen le 28 mai 2015 sur **les modalités d'abondement du fonds de garantie du Fonds**



**européen pour l'investissement stratégique.** Elle prévoit de diminuer les redéploiements prévus dans le projet de budget pour 2016 à partir des lignes budgétaires destinées à Horizon 2020, à hauteur de 153 millions d'euros en engagements, et au Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), à hauteur de 150 millions d'euros. Pour assurer l'abondement du fonds à due concurrence (303 millions en engagements), la lettre rectificative propose de prélever 111,4 millions d'euros sur la marge non allouée en 2016 de la sous-rubrique « Compétitivité » (1A) et 191,6 millions d'euros sur la marge globale en engagements. **Le Conseil confirme ainsi la mobilisation, dans sa totalité – soit 543 millions d'euros –, de la marge globale en engagements.**

Dans le compromis approuvé par le COREPER, les engagements s'établissent donc à **153 832 millions d'euros** (153 308 millions hors instruments spéciaux) et les paiements à **143 541 millions d'euros** (143 152 millions hors instruments spéciaux).

Ainsi, dans ce scénario, **les engagements diminuent de 5,4 % et les paiements progressent de 0,6 %** par rapport à 2015, contre – 5 % pour les engagements et + 1,6 % pour les paiements dans la proposition de la Commission européenne.

Le Conseil réduit donc la proposition de la Commission européenne de **564 millions d'euros en engagements** (soit – 0,37 %), **ce qui porte la marge sous plafond à 2 636 millions d'euros, et de 1 422 millions d'euros en paiements** (soit – 0,99 %), **ce qui conduit à une marge sous plafond de 2 954 millions d'euros.**

Le détail de la position du Conseil ainsi que les évolutions par rapport à 2015 figurent dans le tableau suivant.

**POSITION DU CONSEIL SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 2015**

Rubrique	2015 Budget rectifié <sup>(1)</sup> (en millions d'euros)		Projet de budget pour 2016 Position du Conseil (en millions d'euros)		Évolution 2016/2015 (en %)	
	Crédits d'engagement (CE)	Crédits de paiement (CP)	CE	CP	CE	CP
<b>1 – Croissance intelligente et inclusive</b>	<b>77 955</b>	<b>66 853</b>	<b>69 599</b>	<b>65 923</b>	<b>- 10,7</b>	<b>- 1,4</b>
<i>Marge globale pour les engagements</i>			543			
<i>Marge</i>			248			
1A – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	17 552	15 728	18 781	17 083	+ 7,0	8,6
<i>Marge globale pour les engagements</i>			543			
<i>Marge</i>			229			
1B – Cohésion économique, sociale et territoriale	60 403	51 125	50 819	48 840	- 15,9	- 4,5
<i>Marge</i>			18			
<b>2 – Croissance durable : ressources naturelles</b>	<b>63 902</b>	<b>55 999</b>	<b>62 904</b>	<b>55 615</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,7</b>
<i>Marge</i>			1 358			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 456	43 448	42 669	42 660	- 1,8	- 1,8
<i>Marge</i>			1 281			
<b>3 – Sécurité et citoyenneté</b>	<b>2 433</b>	<b>1 929</b>	<b>2 645</b>	<b>2 225</b>	<b>8,7</b>	<b>15,4</b>
dont instrument de flexibilité			99			
<i>Marge</i>			0			
<b>4 – L'Europe dans le monde</b>	<b>8 411</b>	<b>7 422</b>	<b>8 718</b>	<b>9 089</b>	<b>3,7</b>	<b>22,5</b>
<i>Marge</i>			425			
<b>5 – Administration</b>	<b>8 660</b>	<b>8 659</b>	<b>8 877</b>	<b>8 879</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
<i>Marge</i>			605			
dont dépenses administratives des institutions	6 941	6 939	7 065	7 066	1,8	1,8
<i>Marge</i>			614			
<b>TOTAL</b>	<b>161 361</b>	<b>140 862</b>	<b>152 744</b>	<b>141 731</b>	<b>- 5,3</b>	<b>0,6</b>
<i>Marge</i>			2 636	2 954		
<b>Part des crédits dans le RNB</b>	<b>1,15 %</b>	<b>1,01 %</b>	<b>1,04 %</b>	<b>0,96 %</b>		
<b>Instruments spéciaux</b>	<b>582</b>	<b>418</b>	<b>525</b>	<b>389</b>	<b>- 9,8</b>	<b>- 7,0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>161 943</b>	<b>141 281</b>	<b>153 269</b>	<b>142 120</b>	<b>- 5,4</b>	<b>+ 0,6</b>
<b>Part des crédits dans le RNB</b>	<b>1,16 %</b>	<b>1,01 %</b>	<b>1,04 %</b>	<b>0,97 %</b>		

(1) Il s'agit du budget initial pour 2015 tel que modifié par les budgets rectificatifs n° 1 à 5.

Source : Conseil de l'Union.

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

**C'est la sous-rubrique 1A « Compétitivité » qui concentre l'essentiel des économies** avec des réductions de 141 millions en engagements et de 435 millions en paiements. Les dotations budgétaires sont ainsi ramenées à, respectivement, 18 780 millions et 17 083 millions. Les progressions par rapport à 2015 demeurent toutefois soutenues : + 7 % en engagements et + 8,6 % en paiements. La marge ainsi établie en engagements s'élève à 229 millions d'euros.

Le Conseil confirme ainsi les modalités de financement du fonds de garantie du FEIS arrêtées le 28 mai dernier, qui ont pour conséquence de mobiliser la totalité de la marge globale en engagements et de réduire la charge portant sur le programme Horizon 2020 et sur le MIE.

Si les programmes ERASMUS et COSME ne font l'objet d'aucune coupe, les projets suivants supportent plus particulièrement l'effort : le cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation (– 219 millions en engagements), les projets d'infrastructure (– 110 millions en engagements) et les programmes liés aux douanes, à la fiscalité et à la lutte contre la fraude (– 26 millions en engagements).

**Avec 50 818 millions en engagements et 48 840 millions en paiements, la sous-rubrique 1B « Cohésion » subit une baisse de 3 millions en engagements et de 220 millions en paiements.** Par rapport à 2015, les engagements baisseraient ainsi de 15,9 % (comme, globalement, dans la proposition de la Commission européenne) et les paiements de 4,5 % (contre – 4 % dans la proposition de la Commission). La marge en engagements serait ainsi portée de 15,3 à 18,5 millions d'euros.

Cette proposition respecte la déclaration commune relative à un échéancier de paiement pour 2015-2016 ou « plan pour les paiements » approuvé en mai 2015, qui prévoit 21,6 milliards d'euros pour le paiement des programmes 2007-2013.

Il convient de souligner à cet égard que le Conseil n'a pas adopté cette année sa désormais « traditionnelle » – depuis quatre ans – déclaration sur les paiements, qui affirme son engagement à adopter des budgets rectificatifs en cas de besoins avérés sur les paiements. Les États de la cohésion le souhaitaient, mais les contributeurs nets ont refusé, considérant que, si une telle déclaration avait pu être justifiée ces dernières années par le volume des réductions de crédits proposées par le Conseil, il n'en allait plus de même cette année. La déclaration finalement adoptée demande à la Commission européenne de continuer à suivre précisément la mise en œuvre des programmes 2014-2020, d'en rendre compte régulièrement et d'avertir à temps l'autorité budgétaire en cas de problème.

Si les régions les plus pauvres sont épargnées, il n'en va pas de même des régions les plus développées (– 110 millions en engagements), de la coopération territoriale (– 43 millions en engagements) et du Fonds de cohésion (– 42 millions en engagements.)

Les baisses de crédits opérées sur **la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles »** s'établissent à 200 millions d'euros en engagements et à 251 millions en paiements, portant les moyens disponibles à, respectivement, **62 904 millions et 55 615 millions d'euros**. Par rapport à 2015, les diminutions sont de 1,56 % en engagements (contre -1,25 % dans la proposition de la Commission européenne) et de -0,69 % en paiements (contre -0,24 % dans la proposition de la Commission). La marge ainsi dégagée en engagements s'établit à 1 357 millions d'euros.

Les réductions concernent, en engagements et en paiements le FEAGA (-199 millions) et le développement rural (-46 millions), et, en engagements, le FEAMP (-4,5 millions) et le programme LIFE (-2 millions).

Importantes, les baisses proposées sur les aides directes et interventions de marché (FEAGA) devraient être compensées dans le cadre de la lettre rectificative agricole qui, présentée à l'automne prochain, devrait prévoir un montant supérieur de recettes issues du « super prélèvement laitier ». En effet, les dix États membres concernés par ce prélèvement ont finalement transmis à la Commission européenne des estimations de recettes supérieures à celles retenues dans le projet de budget 2016 (775 millions d'euros contre 441 millions inscrits dans la proposition de la Commission européenne).

Afin de prévenir tout risque sur cette ligne budgétaire, le Conseil a assorti sa proposition d'une déclaration précisant qu'il examinerait avec soin la lettre rectificative agricole, afin d'évaluer précisément le niveau des ressources de la rubrique 2.

**Sur la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté »**, les diminutions proposées s'établissent à 25 millions en engagements et à 34 millions en paiements, portant **les dotations à 2 645 millions en engagements et à 2 225 millions en paiements**. Par rapport à 2015, les engagements progressent de 8,7 % (contre 9,7 % dans la proposition de la Commission européenne) et les paiements de 15,3 % (17,1 % dans la proposition de la Commission européenne). L'instrument de flexibilité n'est plus mobilisé, en engagements, à hauteur de 124 millions d'euros comme proposé par la Commission européenne, mais à hauteur de 99 millions d'euros, et il n'y est plus fait référence pour les paiements.

Sur cette rubrique, l'objectif est d'assurer le financement du plan relatif aux pressions migratoires. Le Fonds « Asile et migration » et le Fonds pour la sécurité intérieure sont ainsi préservés et les ajustements sont répartis entre les dépenses opérationnelles des autres programmes.

**La rubrique 4 « L'Europe dans le monde »** voit ses crédits réduits de 163 millions en engagements et de 450 millions en paiements pour atteindre **8 718 millions en engagements et 9 089 millions en paiements**. Les évolutions par rapport à 2015 sont de +3,6 % en engagements et +22,4 % en paiements (contre, respectivement, +5,6 % et +28,5 % dans la proposition de la

Commission européenne). La marge en engagements ainsi dégagée s'établit à 425 millions d'euros.

Les coupes sont réparties entre de multiples programmes, à l'**exception toutefois de l'aide humanitaire, de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), de l'assistance macro-financière, du Fonds de garantie pour les relations extérieures et du mécanisme de protection civile.**

Pour ce qui concerne enfin la **rubrique 5 « Administration »**, sa dotation, diminuée de 31 millions d'euros en engagements et en paiements, **s'établit à 8 877 millions en engagements et à 8 879 millions en paiements.** Par rapport à 2015, ses moyens progressent donc de 2,5 % contre 2,9 % dans la proposition de la Commission européenne. La marge en engagements s'établit à 614 millions d'euros.

Les baisses de crédits voulues par le Conseil résultent notamment d'une estimation supérieure des prévisions de vacances de postes et d'une évaluation inférieure des risques de taux de change.

Par ailleurs, le Conseil, qui valide la proposition de la Commission européenne relative à l'évolution des effectifs, rappelle, dans une déclaration annexe, que l'ensemble des institutions doit atteindre l'objectif de réduction des effectifs de 5 % d'ici à 2017 et invite celles qui sont en retard à augmenter leur effort.

Au total, **le Conseil considère avoir préservé les crédits destinés aux politiques considérées comme prioritaires : la compétitivité – avec notamment le financement du fonds de garantie du FEIS destiné à dynamiser l'économie et la préservation des moyens destinés à ERASMUS + –, la politique de gestion des flux migratoires et la politique extérieure, en particulier son volet relatif à l'aide humanitaire.**

## **2. Le Parlement européen**

Après avoir défini, le 11 mars 2015, ses orientations générales pour la préparation du budget 2016 <sup>(1)</sup>, **le Parlement européen a adopté, le 8 juillet 2015, le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2016** <sup>(2)</sup>, qui donne les grandes lignes de la position défendue à l'automne.

Il en ressort que le Parlement européen considère que **le projet de budget pour 2016 présenté par la Commission européenne va dans le bon sens**, car il est axé sur les priorités qu'il a définies dans ses orientations générales – le

---

(1) *Résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur les orientations générales pour la préparation du budget 2016, section III – Commission.*

(2) *Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2016.*

**développement des entreprises et la création d'emplois, la solidarité interne et externe et la sécurité au sein de l'Union.** Il se félicite notamment du soutien accru apporté aux programmes consacrés aux investissements, à la croissance, à l'emploi et à la connaissance ainsi que des moyens supplémentaires mobilisés au sein des rubriques « Sécurité et citoyenneté » et « L'Europe dans le monde », en particulier en faveur des politiques de sécurité et de gestion des flux migratoires et de la politique extérieure.

Les députés européens font néanmoins part de **leur intention d'utiliser davantage les marges disponibles et les dispositions du CFP relatives à la flexibilité pour renforcer les moyens destinés aux priorités qu'ils ont définies.** Ils rappellent à cet égard qu'ils considèrent que les instruments spéciaux doivent être inscrits au-delà des plafonds, tant en engagements qu'en paiements.

En particulier, le Parlement européen entend **limiter au maximum les conséquences sur les programmes Horizon 2020 et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe de la mise en place du fonds de garantie du FEIS.** Il insiste sur la nécessité que **le programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME) connaisse**, non pas une diminution comme c'est prévu dans le projet de la Commission, mais **une augmentation de ses engagements entre 2015 et 2016.** Il regrette qu'aucun engagement nouveau ne soit prévu en 2016 en faveur de **l'Initiative pour l'emploi des jeunes** et annonce vouloir y remédier en faisant appel à toutes les dispositions du CFP relatives à la flexibilité.

Il demande en outre que **les moyens**, notamment humains, **du Bureau européen d'appui en matière d'asile et d'Europol, soient renforcés** et annonce déjà son intention de demander une révision des plafonds de la rubrique « Sécurité et citoyenneté » lors du réexamen à mi-parcours du CFP en 2016, considérant que ceux-ci ne sont plus adaptés à la situation géopolitique actuelle.

Il souligne par ailleurs la nécessité de **renforcer les dotations en faveur de l'instrument européen de voisinage, et plus particulièrement celles de l'assistance au processus de paix au Moyen-Orient, à la Palestine et à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient**, compte tenu de la crise humanitaire et politique qui sévit dans cette région.

Il fait part de sa volonté de dégager de nouveaux moyens en faveur des projets pilotes et actions préparatoires, qui sont destinés à expérimenter de nouvelles initiatives susceptibles de se traduire, à terme, par des programmes permanents de l'Union.

Enfin, s'agissant plus particulièrement **des paiements, si le Parlement européen soutient la proposition de la Commission européenne, qui a notamment pour objet de réduire l'arriéré de factures impayées des programmes 2007-2013 au niveau de 2 milliards d'euros à la fin de l'année**

**2016, il émet des craintes quant à la « gestion active » des paiements de la Commission et, surtout, met en garde devant le risque de réapparition d'arriérés importants à la fin du cadre financier actuel.**

Aussi, il demande à la Commission européenne d'élaborer, d'ici au 31 mars 2016, un rapport sur les conséquences des retards de paiement sur les bénéficiaires de fonds européens entre 2013 et 2015 ainsi que sur la mise en œuvre des programmes. Il rappelle également à la Commission qu'elle s'est engagée, dans la déclaration commune relative à un échéancier de paiement, à développer ses outils de prévision et à mettre en place un dispositif d'alerte précoce, afin de permettre à l'autorité budgétaire de réagir rapidement en cours d'année en cas de besoins de paiements.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 21 juillet 2015, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la co-rapporteuse Estelle Grelier, le co-rapporteur Marc Laffineur n'ayant pu être présent, a été suivi d'un débat.

« **M. Jérôme Lambert.** Nous discutons d'un budget qui est très modeste alors que l'Europe est au cœur de très nombreux débats et préoccupations, et que les citoyens la mettent au centre des problèmes...

L'Europe s'occupe en réalité de questions qui ne sont pas toujours bien comprises par nos compatriotes. Elle est trop souvent absente. Les budgets successifs reflètent la faiblesse des politiques européennes. Nous sommes loin de ce qu'il conviendrait de faire pour donner un véritable sens à l'Union européenne, avec un budget à la hauteur !

La question est de savoir de quelles ressources nous pouvons disposer pour ce budget. Tant qu'il n'y aura pas de ressources clairement identifiées par le citoyen, qui aurait ainsi le sentiment de contribuer par l'impôt, l'Union européenne s'apparentera à un « machin » flou, faisant des politiques que l'on ignore et que l'on critique tout le temps. Cela pose problème d'un point de vue démocratique.

En conclusion, l'Europe ne va pas assez loin, n'est pas assez ambitieuse et ses moyens sont insuffisants.

**M. Gilles Savary.** Le reste à liquider global devrait s'élever à 230 milliards d'euros environ fin 2016 : cela s'appelle une dette. Rapporté à un budget aussi faible, cela est bien plus important que la dette grecque !

Suite à l'intervention de mon collègue Jérôme Lambert, je dirais que « l'Europe c'est nous ». J'observe dans le projet de budget que la Commission a inscrit des crédits de paiement qui augmentent entre 2015 et 2016, tandis que les crédits d'engagement diminuent, c'est-à-dire que l'on essaie de rectifier cette pente fatale. Or, le Conseil exige une baisse des crédits de paiement et une hausse des crédits d'engagement, soit toujours plus de promesses et moins de moyens. Dès lors, il ne s'agit pas de décisions communautaires mais bien de celles des États : c'est la cohérence des États qui est en cause.

On constate une dérive des crédits d'engagement par rapport aux crédits de paiement. La Commission essaie d'arranger les choses et le Conseil les aggrave : il existe un consensus entre les États pour fausser le budget !

**Le Président Pierre Lequiller.** Le budget vient en garantie du plan Juncker : où en est-on dans sa mise en place ? Il a été annoncé mais on ne voit pas les projets arriver...

**M<sup>me</sup> Estelle Grelier, rapporteure.** Pour avoir une idée plus précise de l'évolution du budget entre 2015 et 2016, il faut retraiter les engagements de 2014 regroupés sur 2015 et, dans une moindre mesure, sur 2016. Il en résulte une progression de 2,4 % des engagements entre 2015 et 2106.

Le point important est que le Conseil se focalise sur les crédits de paiement car ils correspondent à ce qu'il faut décaisser, tandis que traditionnellement, on donnait satisfaction au Parlement européen sur le niveau des engagements. Cet effet de ciseaux est la résultante de ces années de négociation.

S'agissant du Parlement européen, je veux ici rappeler que s'il peut se prononcer sur les dépenses du budget européen, il n'en va pas de même sur ses ressources : on a ainsi une autorité budgétaire qui marche sur une jambe !

Quant aux restes à liquider, nous en parlons depuis longtemps et il s'agit d'une analyse qu'il nous faut faire de manière approfondie. Tout le monde est inquiet au niveau européen, alors que les Gouvernements nient l'existence de problèmes sur cette question.

Le budget annuel de l'Union européenne est de l'ordre de 140 milliards d'euros : cela est insuffisant. Tant que le financement des politiques européennes ne sera pas assis sur un système de ressources propres, on voit mal quelle sera la capacité de l'Union européenne à répondre aux défis immenses auxquels elle est confrontée. Le Traité de Lisbonne n'a pas augmenté les moyens financiers de l'Union européenne, alors qu'il en a, dans les faits, augmenté les compétences.

La mise en œuvre du plan Juncker dans chacun des États est fastidieuse et il est vrai que cela traîne. Mais le règlement relatif au Fonds européen pour les investissements stratégiques a été adopté en juin dernier : il est prévu des garanties provenant du budget de l'Union à hauteur de 16 milliards d'euros mais, dans un premier temps, le fonds de garantie est abondé à hauteur de 8 milliards d'euros, l'idée étant d'être le moins possible appelés en garantie des projets qui seront par ailleurs financés par la BEI dans le cadre du plan Juncker. Ce dispositif où le budget européen est appelé en garantie pour des investissements peut être considéré comme un embryon d'emprunt européen. Formellement, un emprunt européen n'est pas possible dans le cadre des traités actuels.

La question est aussi celle de la concentration sur les pays qui ont le plus besoin de ce dispositif. Six projets ont été validés dans le cadre du plan Juncker, ce qui est faible à l'échelle de l'Union européenne ».

La Commission a *adopté* la proposition de conclusions ci-après, puis, sous réserve des observations formulées ci-dessus, la Commission a *approuvé* le projet

de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016 (COM (2015) 300) adopté par la Commission européenne le 24 juin 2015 et modifié par la lettre rectificative n° 1 du 26 juin 2015 au projet de budget général 2016 (COM (2015) 317) ».



## CONCLUSIONS ADOPTÉES

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 la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 22 mai 2015 relative à l'ajustement technique du cadre financier pour 2016 à l'évolution du RNB (COM(2015) 320),

Vu le projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2016 (COM (2015) 300) adopté par la Commission européenne le 24 juin 2015 et modifié par la lettre rectificative n° 1 du 26 juin 2015 au projet de budget général 2016 (COM (2015) 317),

Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins des mesures provisoires en matière de protection internationale en faveur de l'Italie et de la Grèce (COM (2015) 238) présentée par la Commission européenne le 27 mai 2015,

Vu la résolution du Parlement européen du 11 mars 2015 sur les orientations générales pour la préparation du budget 2016,

Vu la résolution du Parlement européen du 8 juillet 2015 sur le mandat pour le trilogue sur le projet de budget 2016,

Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 17 février 2015 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 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 la fonction principale de la procédure budgétaire est d'obtenir un accord sur les priorités politiques dans les engagements budgétaires,

1. Estime que le projet de budget de l'Union européenne pour 2016 présenté par la Commission européenne, conforme aux priorités affichées au sein de l'Union et au cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, devrait être plus ambitieux ; craint en effet que la capacité financière ainsi accordée à l'Union ne lui permette pas de relever les défis croissants auxquels elle est confrontée en matière de croissance économique et de lutte contre le chômage, de sécurité, de solidarité en son sein et avec les pays voisins, d'adaptation au changement climatique et de transition énergétique, et d'assumer les nouvelles compétences qui lui ont été confiées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; est d'avis que l'examen à mi-parcours, en 2016, du cadre financier pour 2014-2020, doit permettre une meilleure adéquation des moyens de l'Union avec ses priorités politiques ;

2. 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 2014-2020, tant en engagements qu'en paiements, le cas échéant au-delà des plafonds fixés ; se félicite de la mobilisation, pour la première fois dans le cadre du budget pour 2016, de la marge globale pour les engagements ; salue la reprogrammation en 2015 et en 2016 des crédits d'engagement qui, votés en 2014, n'avaient pu être utilisés, en raison d'une adoption tardive des bases légales des programmes afférents ;

3. Se félicite des moyens supplémentaires mobilisés en faveur du programme « ERASMUS + » mais regrette la diminution de la dotation destinée au programme en faveur de la compétitivité des entreprises et PME (COSME) ; juge que le financement du fonds de garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques ne doit pas peser sur le programme Horizon 2020 et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe ;

4. Considère que l'initiative pour l'emploi des jeunes devrait être prolongée en engagements en 2016 ; se félicite que le taux de préfinancement de ce projet ait été porté à 30 % ; soutient l'augmentation des moyens prévue pour le Fonds européen d'aide aux plus démunis ;

5. Salue la progression des engagements destinés au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et au programme LIFE pour l'environnement et

l'action pour le climat ; souhaite que le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche soit doté de crédits de paiement supplémentaires, afin d'affermir le lancement des nouveaux programmes ;

6. Se félicite des augmentations de crédits prévues pour les rubriques « Sécurité et citoyenneté » et « Europe dans le monde », mais craint que ces dotations ne s'avèrent insuffisantes au regard des enjeux auxquels l'Europe doit faire face, en particulier s'agissant des événements en Ukraine, en Méditerranée, au Proche-Orient et en Afrique ;

7. Note qu'il est proposé d'inscrire les crédits de paiement nécessaires pour réduire l'arriéré de factures impayées issues de la précédente programmation en matière de politique de cohésion à 2 milliards d'euros fin 2016, alors que celui-ci s'élève à près de 25 milliards d'euros fin 2014 ; relève néanmoins que le reste à liquider total devrait continuer à progresser pour s'établir à 230 milliards d'euros à la fin de l'année 2016 ; considère, par conséquent, que si la déclaration commune des trois institutions relative à un échéancier de paiement pour 2015-2016 adoptée au printemps 2015 constitue une avancée, il convient 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 ;

8. Réaffirme sa volonté de voir le budget de l'Union européenne doté de véritables ressources propres ; attache à cet égard la plus grande importance aux travaux du groupe de haut niveau sur les ressources propres présidé par Mario Monti ; rappelle par ailleurs son souhait que, d'une part, le solde net des flux financiers entre le budget d'un État membre et celui de l'Union soit exclu 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 et que, d'autre part, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union ne soit plus pris en compte dans la norme de dépenses de l'État.





**ANNEXES**



## ANNEXE 1 : FINANCEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TYPE DE RESSOURCE ET PAR ÉTAT MEMBRE EN 2016

États membres	Ressources propres traditionnelles nettes (75 %)* (millions €)	Ressources propres « TVA » et « RNB », ajustements compris				Total ressources propres** (millions €)
		Ressource propre « TVA » (millions €)	Ressource propre « RNB » (millions €)	Correction britannique (millions €)	Part dans le total des contributions nationales (en %)	
Belgique	1 776,3	523,4	2 948,4	261,5	3,03	5 509,6
Bulgarie	58,6	63,2	299,7	26,6	0,32	448,0
Rép. Tchèque	219,6	200,8	1 070,1	94,9	1,11	1 585,5
Danemark	344,3	311,8	1 980,6	175,6	2,00	2 812,4
Allemagne	3 681,8	3 912,4	22 111,6	337,7	21,37	30 043,5
Estonie	24,9	30,2	147,2	13,1	0,15	215,4
Irlande	250,7	219,1	1 196,2	106,1	1,23	1 772,0
Grèce	131,7	221,4	1 298,2	115,1	1,33	1 766,5
Espagne	1 266,1	1 375,3	7 903,2	700,8	8,09	11 245,4
<b>France</b>	<b>1 602,1</b>	<b>2 952,9</b>	<b>15 821,9</b>	<b>1 403,0</b>	<b>16,36</b>	<b>21 779,9</b>
Croatie	45,7	64,1	303,9	26,9	0,32	440,6
Italie	1 601,6	1 741,8	11 536,8	1 023,0	11,59	15 903,3
Chypre	17,8	24,7	117,0	10,4	0,12	170,0
Lettonie	28,2	28,3	183,6	16,3	0,19	256,4
Lituanie	70,4	45,0	273,2	24,2	0,28	412,9
Luxembourg	15,1	47,9	227,2	20,1	0,24	310,4
Hongrie	111,4	134,0	795,7	70,6	0,81	1 111,7
Malte	11,2	12,6	59,6	5,3	0,06	88,6
Pays-Bas	2 237,7	819,4	4 833,5	73,8	4,64	7 964,4
Autriche	211,3	462,3	2 346,9	35,8	2,31	3 056,3
Pologne	502,0	556,0	3 141,2	278,5	3,22	4 477,7
Portugal	131,3	242,6	1 256,1	111,4	1,31	1 741,3
Roumanie	124,4	173,8	1 150,7	102,0	1,16	1 550,9
Slovénie	64,2	56,2	267,7	23,7	0,28	411,8
Slovaquie	97,7	79,9	549,8	48,8	0,55	776,2
Finlande	114,4	279,7	1 454,7	129,0	1,51	1 977,8
Suède	516,9	587,4	3 213,3	49,1	3,12	4 366,6
Royaume-Uni	3 332,6	3 646,8	18 050,7	- 5 283,2	13,31	19 746,8
<b>Total</b>	<b>18 590,0</b>	<b>18 812,8</b>	<b>104 538,8</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>141 941,6</b>

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

\*\* Total des ressources propres en pourcentage du RNB : 0,97 % ; plafond des ressources propres en pourcentage du RNB : 1,23 %.

## ANNEXE 2 : ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET DE L'UNION POUR 2016

Rubrique	2015 (budget initial + budgets rectificatifs) <sup>(1)</sup> (en millions d'euros)		Projet de budget 2016 présenté par la Commission et modifié par la lettre rectificative n° 1 (en millions d'euros)		Évolution 2016/2015 (en %)		Modifications apportées par le Conseil (en millions d'euros)		Position du Conseil (en millions d'euros)		Évolution 2016/2015 (en %)	
	CE - Crédits d'engagement	CP - Crédits de paiement	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
<b>1 – Croissance intelligente et inclusive</b>			69 743	66 578	-10,5	-0,4	-144	-656	69 599	65 923	-10,7	-1,4
<i>Marge globale pour les engagements</i>			543						543			
<i>Marge</i>			104						248			
1A – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	17 552	15 729	18 921	17 518	7,8	11,4	-141	-435	18 781	17 083	7,0	8,6
<i>Marge globale pour les engagements</i>			543						543			
<i>Marge</i>			89						229			
1B – Cohésion économique, sociale et territoriale	60 403	51 125	50 822	49 060	-15,9	-4,0	-3	-220	50 819	48 840	-15,9	-4,5
<i>Marge</i>			15						18			
<b>2 – Croissance durable : ressources naturelles</b>	63 902	55 999	63 104	55 866	-1,3	-0,2	-200	-251	62 904	55 615	-1,6	-0,7
<i>Marge</i>			1 158						1 358			
dont dépenses relatives au marché et paiements directs	43 456	43 448	42 868	42 859	-1,4	-1,4	-199	-199	42 669	42 660	-1,8	-1,8
<i>Marge</i>			1 082						1 281			
<b>3 – Sécurité et citoyenneté</b>	2 433	1 929	2 670	2 259	9,8	17,1	-25	-34	2 645	2 225	8,7	15,4
<i>Instrument de flexibilité</i>			124				-25		99			
<i>Marge</i>			0				-25		0			
<b>4 – L'Europe dans le monde</b>	8 411	7 422	8 882	9 539	5,6	28,5	-163	-450	8 718	9 089	3,7	22,5
<i>Marge</i>			261						425			
<b>5 – Administration</b>	8 660	8 659	8 909	8 910	2,9	2,9	-31	-31	8 878	8 879	2,5	2,5
<i>Marge</i>			574						605			
dont dépenses administratives des institutions	6 941	6 939	7 096	7 098	2,2	2,3	-31	-31	7 065	7 066	1,8	1,8
<i>Marge</i>			583						614			
<b>TOTAL</b>	161 361	140 862	153 308	143 152	-5,0	1,6	-564	-1 422	152 744	141 731	-5,3	0,6
<i>Instrument de flexibilité</i>			124	46			-25	-46	99	0		
<i>Marge globale pour les engagements</i>			543						543			
<i>Marge</i>			2 097	1 578			-25	-46	2 636	2 954		
<b>Part des crédits dans le RNB</b>	1,15	1,01	1,04	0,97			0,00	-0,01	1,04	0,96		
<b>Instruments spéciaux</b>	582	418	525	389	-9,8	-7,0	-	-	525	389	-9,8	-7,0
<b>TOTAL GENERAL</b>	16 943	141 281	153 832	143 541	-5,0	1,6	-564	-1 422	153 269	142 120	-5,4	0,6
<b>Part des crédits dans le RNB</b>	1,16	1,01	1,05	0,98			0,00	-0,01	1,04	0,97		

<sup>(1)</sup> Il s'agit des budgets rectificatifs n° 1 à 5.





### ANNEXE 3 : LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU BUDGET EUROPÉEN

