

N° 738

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne,

Par M. François MARC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : UN CADRE FINANCIER TRÈS CONTRAINT ET PRÉSENTANT UNE FORTE INERTIE	9
I. UNE NÉGOCIATION PARTICULIÈREMENT TENDUE QUI REND IMPOSSIBLE UNE AUGMENTATION TRÈS SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE L'UE	9
A. UN CONSEIL RENDU TRÈS FRILEUX PAR LA CRISE DE LA DETTE SOVERAINE DANS LA ZONE EURO	9
B. L'AUDACE MESURÉE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	11
C. LA COMMISSION EUROPÉENNE ENTRE L'ENCLUME ET LE MARTEAU	12
II. UNE FORTE INERTIE EN RAISON DU POIDS DES DEUX PRINCIPALES POLITIQUES : PAC ET COHÉSION	15
A. PAC ET COHÉSION : TROIS QUARTS DU CADRE FINANCIER EN COURS	15
B. LA PAC SAUVÉE DES EAUX POUR 2014-2020	16
C. LA POLITIQUE DE COHÉSION CONFORTÉE A L'AVENIR AU SERVICE D'EUROPE 2020.....	18
CHAPITRE II : UN QUART DU FUTUR CADRE FINANCIER POUR FINANCER LES AMBITIONS NOUVELLES ET LES ENGAGEMENTS DE L'UE	23
I. DE NOUVELLES COMPÉTENCES ET DES ENGAGEMENTS DÉJÀ PRIS RESENT À FINANCER	23
A. LA STRATÉGIE EUROPE 2020 ET « HORIZON 2020 »	23
B. LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UE ISSUES DU TRAITÉ DE LISBONNE ET LES NOUVEAUX DÉFIS.....	24
C. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE L'UE.....	26

II. DES OUTILS POUR RÉSOUDRE LA QUADRATURE DU CERCLE	27
A. LE RECOURS À LA DÉBUDGÉTISATION	27
B. LE SILENCE SUR LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES ÉVENTUELLES DES MÉCANISMES DE STABILISATION FINANCIÈRE	28
C. LA PRESSION SUR LES FRAIS D’ADMINISTRATION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES	30
CHAPITRE III : UNE SEULE ISSUE, DÉPENSER MIEUX ?	31
I. DES PISTES POUR DYNAMISER UNE DÉPENSE QUASI-GELÉE	31
A. AMÉLIORER LA COHÉRENCE ET L’USAGE EFFICACE DES DÉPENSES DE L’UE	31
B. CONCENTRER LA DÉPENSE SUR LES ACTIONS PRÉSENTANT UNE VÉRITABLE VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE	32
C. UTILISER L’EFFET DE LEVIER DE LA DÉPENSE EUROPÉENNE	33
II. DÉGELER LES DÉPENSES GRÂCE À LA CRÉATION D’UNE VÉRITABLE RESSOURCE PROPRE	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE 1 : DÉTAIL DU CADRE FINANCIER 2014-2020 PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	41
ANNEXE 2 : LETTRE ADRESSÉE LE 18 DÉCEMBRE 2010 AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	43
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

*« L'Union se dote des moyens nécessaires
pour atteindre ses objectifs et
pour mener à bien ses politiques. »*

Article 311 du traité
sur le fonctionnement de l'Union européenne

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a publié ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, ouvrant ainsi la grande négociation sur cet encadrement des budgets européens pour les années 2014 à 2020¹. Il s'agit du quatrième exercice de ce type depuis la création, en 1988, de ce qui s'appelait alors les perspectives financières. Mais il s'agit d'une négociation exceptionnelle puisqu'elle sera la première à 27 États membres et qu'elle intervient dans un contexte de crise économique et monétaire au sein de l'Union européenne. Il n'est pas difficile de présager que ces circonstances vont rendre particulièrement difficile l'obtention de l'unanimité au Conseil, sans laquelle le cadre financier ne peut être adopté. De surcroît, la procédure issue du traité de Lisbonne prévoit aussi l'approbation du Parlement européen, lequel n'a pas attendu pour faire entendre sa voix sur ce dossier stratégique pour l'avenir de l'Union européenne.

En effet, le cadre financier pluriannuel représente un outil essentiel au service du projet européen, qui repose sur l'idée selon laquelle l'Union est bien plus que la somme de ses États membres. Les politiques financées par le budget européen doivent permettre de créer des biens publics propres à l'Union, dont les plus importants (la paix, la stabilité, la liberté, la libre circulation) sont sans doute les plus difficiles à chiffrer. L'objectif du budget européen est donc de créer cette valeur ajoutée européenne,

¹ *Aux termes de l'article 312 du Traité de Lisbonne, le cadre financier pluriannuel « vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres » : il prévoit donc un plafonnement des dépenses pour au moins cinq années, le montant définitif du budget étant arrêté chaque année par l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement européen et le Conseil. Le cadre financier peut aussi prévoir « toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle. »*

grâce aux synergies et aux économies d'échelle qu'il permet de dégager. S'il est conçu dans cet esprit, le budget européen peut contribuer à réduire les dépenses nationales.

Il n'est pas sûr que les États membres en soient persuadés à l'heure où s'ouvre la négociation sur le prochain cadre financier pluriannuel. Il est d'ailleurs significatif que la Commission se soit engagée à lancer une analyse des coûts de la non-Europe pour les États membres ; cette analyse gagnerait à être prise en compte au cours du processus de négociation à venir.

La négociation sur le cadre financier pluriannuel s'ouvre en effet dans un contexte particulièrement tendu : trois pays membres de la zone euro (Irlande, Grèce et Portugal) ont reçu une assistance financière de l'Union européenne et du Fonds monétaire international. L'un d'eux, la Grèce, ne parvenant pas à honorer ses engagements, devrait faire l'objet d'un deuxième plan de sauvetage, dont la finalisation est en cours. Enfin la récente nouvelle de la dégradation de la note de la dette souveraine du Portugal, suivie de mouvements spéculatifs concernant l'Espagne et l'Italie, confirme le climat de tension financière qui règne aujourd'hui dans l'Union européenne.

CHAPITRE I : UN CADRE FINANCIER TRÈS CONTRAINT ET PRÉSENTANT UNE FORTE INERTIE

Pour les États membres, l'Europe n'est pas vue aujourd'hui par les États membres comme une opportunité mais comme une dépense, comme l'a fait observer à votre rapporteur M. Hervé Jouanjean, directeur du Budget de la Commission. Le défi de l'UE est de réussir à financer ses nouvelles ambitions dans ce contexte.

I. UNE NÉGOCIATION PARTICULIÈREMENT TENDUE QUI REND IMPOSSIBLE UNE AUGMENTATION TRÈS SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE L'UE

A. UN CONSEIL RENDU TRÈS FRILEUX PAR LA CRISE DE LA DETTE SOVERAINE DANS LA ZONE EURO

Pour la période 2007-2013, le cadre financier pluriannuel a plafonné les crédits d'engagement à 864,3 milliards d'euros, soit 1,048 % du RNB de l'UE, et les crédits de paiement à 820,78 milliards d'euros, soit 1 % du RNB. Compte tenu des ajustements techniques survenus depuis, le cadre financier pour la période en cours s'établit désormais comme suit, en prix constants 2004 :

Cadre financier 2007-2013 en vigueur

(en Mio EUR - prix constants 2004)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	50 865	53 262	55 879	56 435	55 693	57 153	58 537	387 824
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 595	12 018	12 580	11 306	12 122	12 914	78 939
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 461	43 667	43 861	43 855	44 387	45 031	45 623	308 885
2. Conservation et gestion des ressources naturelles dont: dépenses de marché et paiements directs	51 962	54 685	51 023	53 238	52 528	51 901	51 284	366 621
	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 199	1 258	1 375	1 503	1 645	1 797	1 988	10 765
3a Liberté, sécurité et justice	600	690	785	910	1 050	1 200	1 390	6 625
3b Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. L'UE acteur mondial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administration ⁽¹⁾	6 633	6 818	6 816	6 999	7 255	7 400	7 610	49 531
6. Compensations	419	191	190	0	0	0	0	800
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	117 277	122 683	122 022	125 184	124 460	125 930	127 448	865 004
en pourcentage du RNB	1,08%	1,09%	1,06%	1,06%	1,03%	1,02%	1,01%	1,049%
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	115 142	119 805	109 091	119 245	116 899	120 649	119 933	820 764
en pourcentage du RNB	1,06%	1,06%	0,95%	1,01%	0,97%	0,98%	0,95%	1,00%
Marge disponible	0,18%	0,18%	0,29%	0,22%	0,26%	0,25%	0,28%	0,23%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

(1) S'agissant des dépenses de pensions, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant, dans la limite de 500 millions d'EUR aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.

Source : Commission européenne – COM (2010) 160 final

Le débat qui s'ouvre peut donc grossièrement se résumer en une discussion autour de ce point de pourcentage, les uns visant à ramener le budget de l'UE sous ce seuil de 1 %, d'autres à le hisser au-delà.

D'ores et déjà, la « lettre des cinq », adressée le 18 décembre 2010 à la Commission européenne par l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande, préconise que les crédits n'augmentent pas davantage que l'inflation durant la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel.

Sans doute faut-il relever que la rédaction de cette lettre ne manque pas d'ambiguïtés¹ et que ne figurent pas, parmi ses signataires, plusieurs États contributeurs nets au budget européen, tels la Suède, le Danemark ou l'Autriche. Un gel du budget européen en termes réels n'est donc pas acquis.

Il reste néanmoins que l'expérience de 2004 a échaudé la Commission : en décembre 2003, le « groupe des six »² réunissant des pays contributeurs nets au budget européen avait également adressé une lettre au président de la Commission demandant la stabilisation des dépenses communautaires autour de 1 % du RNB de l'UE. La Commission s'en était affranchie et fait le choix de proposer un cadre financier ambitieux pour atteindre 1,26 % du RNB en moyenne sur la période 2006-2013, s'agissant des crédits d'engagement. Ce choix fut alors perçu comme une provocation par les États membres. Et l'accord final fut conclu au Conseil sur un cadre financier à 1,048 % du RNB, soit 865 milliards d'euros!

Soucieuse que sa proposition ne soit pas cette fois-ci balayée d'emblée par les États membres, dans un contexte encore plus tendu qu'il y a sept ans, la Commission a dû aussi tenir compte de la position opposée prise par le Parlement européen.

B. L'AUDACE MESURÉE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le 8 juin 2011, le Parlement européen a adopté le rapport³ de sa commission spéciale « sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une UE durable après 2013 » (SURE), présenté par le député Salvador Garriga Polledo, qui préconise une augmentation d'au moins 5 %

¹ Plus précisément, ces cinq États demandent que les crédits de paiement n'augmentent pas plus que l'inflation en 2014-2020, que les crédits d'engagement soient fixés à un « niveau compatible avec la stabilisation nécessaire des contributions budgétaires des États membres » et que, dans cette logique, ils n'excèdent pas leur niveau de 2013 corrigé de l'inflation prévue pour 2014-2020.

² Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

³ Rapport A7-0193/2011.

des ressources pour le prochain cadre financier pluriannuel. Selon le Parlement, porter ainsi les crédits d'engagement à 1,11 % du RNB de l'UE ne représenterait de toute façon qu'une contribution limitée pour atteindre les objectifs que l'UE s'est fixés et faire face aux imprévus.

Le Parlement européen met au défi le Conseil de lui indiquer quels projets il entend sacrifier alors que doivent être financés la stratégie Europe 2020 (en réponse aux nouveaux défis que sont le déclin économique et démographique, le réchauffement du climat, l'énergie) et les conséquences du traité de Lisbonne (renforcement de certaines politiques, nouveaux champs de compétence de l'UE). Le Conseil serait-il plus enclin à sacrifier la recherche et l'innovation, les investissements dans les infrastructures (notamment énergies et transports), l'action extérieure de l'UE, les élargissements, le financement du Mécanisme européen de stabilisation financière ou la réalisation des objectifs du Millénaire ?

En retour, le Conseil fait valoir que la demande du Parlement européen d'augmenter de 5 % les ressources, surtout en euros constants, n'est pas sérieusement documentée...

C. LA COMMISSION EUROPÉENNE ENTRE L'ENCLUME ET LE MARTEAU

La Commission européenne, prise entre l'enclume et le marteau, a publié ses propositions le 29 juin 2011. Elle a habilement proposé une stabilisation à 1,05 % de la part des crédits d'engagements dans le RNB de l'UE (en prix constants 2011), ce qui devrait représenter pour le Conseil un support valable de discussion : la Commission raisonne ainsi sur le niveau atteint par le budget en 2013, puisque le montant de crédits d'engagement qu'elle propose pour les sept ans du cadre financier pluriannuel est de 1 025 milliards d'euros, soit un montant équivalent au résultat de la multiplication par 7 du montant d'engagements prévus pour 2013 (145,65 milliards en prix 2011).

Mais la Commission européenne a aussi montré qu'elle avait écouté le Parlement en proposant, en dehors du cadre financier pluriannuel, des enveloppes budgétaires complémentaires qui, ajoutées au cadre financier pluriannuel, portent en fait les crédits d'engagement à 1,11 % du RNB, soit précisément le chiffre avancé par le Parlement européen !

Proposition de la Commission européenne pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020

(en Mio EUR - prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
dont: cohésion sociale, économique et territoriale	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Croissance durable: ressources naturelles	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
dont: dépenses relatives au marché et paiement directs	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sécurité et citoyenneté	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en pourcentage du RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
en pourcentage du RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
HORS CFP								
Réserve d'aide d'urgence	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Fonds de solidarité	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Instrument de flexibilité	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Réserve pour les crises dans le secteur agricole	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	686	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 841
FED ACP	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
FED PTOM	46	46	46	46	46	46	46	321
Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAL HORS CFP	7 815	8 583	8 306	8 357	8 395	8 445	8 416	58 316
TOTAL CFP + HORS CFP	150 371	152 585	153 391	154 725	155 739	157 372	159 134	1 083 316
en pourcentage du RNB	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

Source : Commission européenne - COM(2011) 500 final

Les pays contributeurs nets ne sont pas dupes et la plupart d'entre eux ont déjà réagi négativement à ce projet : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark...

La France a cependant adopté une position nuancée. Bien sûr, n'ayant cessé de rappeler que la stabilisation de sa contribution au budget communautaire était indispensable, elle dénonce la réalité de la charge qui sera supportée par son budget national, charge cachée derrière le projet de la Commission présenté en euros constants (prix 2011). La France a ainsi calculé l'écart entre les plafonds de crédits de paiement 2014-2020 proposés par la Commission et convertis en euros courants, avec les sommes réellement dépensées dans le cadre financier 2007-2013 lui-même converti en euros courants : selon la France, les crédits de paiement augmenteraient de 250 milliards d'euros, soit une hausse de 30 % d'un cadre financier à l'autre¹. Elle juge cette hausse insupportable pour le budget français qui consacre d'ores et déjà près de 20 milliards d'euros à sa contribution au budget européen.

Mais la France s'est d'abord félicitée de la stabilisation du budget de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche en euros courants, conformément à l'exigence soutenue par le Président de la République depuis des mois.

Au-delà de cet effet d'affichage sur la PAC, quelles évolutions la Commission propose-t-elle dans la ventilation des dépenses du cadre financier pluriannuel ?

¹ Cette hausse s'explique par l'importance du reste à liquider des années 2007-2013 (à savoir les crédits engagés mais non encore décaissés), soit l'équivalent de deux années de budget sur la programmation en cours.

II. UNE FORTE INERTIE EN RAISON DU POIDS DES DEUX PRINCIPALES POLITIQUES : PAC ET COHÉSION

A. PAC ET COHÉSION : TROIS QUARTS DU CADRE FINANCIER EN COURS

Alors que le budget annuel de l'UE se présente selon une nomenclature couvrant l'ensemble des recettes et des dépenses, réparties en neuf sections correspondant à chaque institution ou organisme créé par le traité¹, **le cadre financier pluriannuel détermine une nomenclature plus politique qui répartit les dépenses selon leur destination (par rubriques)**. Il s'établit aujourd'hui ainsi (exprimé en prix 2004), l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 ayant fixé à six le nombre de ses rubriques :

- rubrique 1 : « Croissance durable » pour 387,8 milliards d'euros, dont 80 % pour la politique de cohésion (1b), le reste (1a) étant constitué de dépenses de compétitivité pour la croissance (recherche-développement en augmentation de 75 %, réseaux transeuropéens) ;

- rubrique 2 : « Conservation et gestion des ressources naturelles » pour 366,6 milliards d'euros, rassemblant les deux piliers de la PAC, les dépenses en faveur de l'environnement et de la pêche ;

- rubrique 3 : « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice » pour 10,7 milliards d'euros, comprenant les sous-rubriques 3a (liberté, sécurité et justice) pour 6,6 milliards d'euros et 3b (citoyenneté) qui inclut la santé, la protection des consommateurs, la culture pour 4,1 milliards d'euros ;

- rubrique 4 : « L'UE acteur mondial » pour 49,4 milliards d'euros (excluant Fonds européen de développement (FED), non budgétisé) ;

- rubrique 5 : « Administration² » pour 49,5 milliards d'euros ;

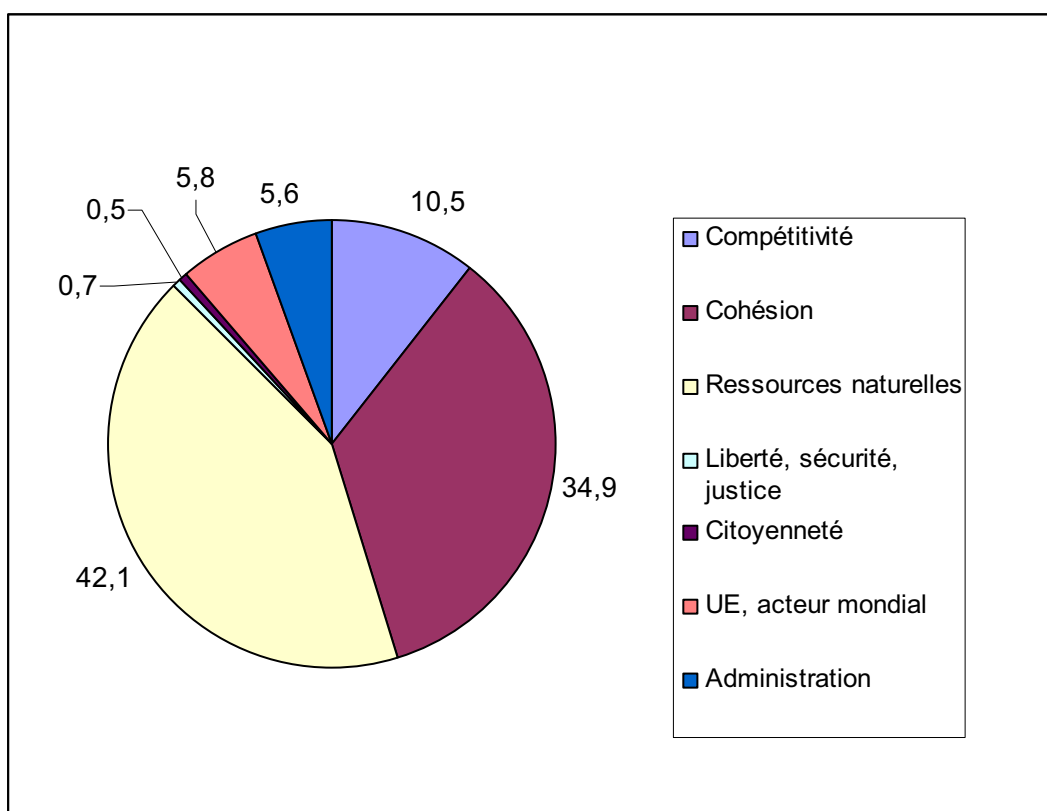
- rubrique 6 : « Compensations³ » pour 0,8 milliard d'euros.

¹ Parlement, Conseil européen et Conseil, Commission, Cour de justice, Cour des comptes, Comité économique et social, Comité des régions, Médiateur européen, Contrôleur européen de la protection des données. La création du SEAE conduira sans doute à créer une dixième section.

² Conformément à la logique de budgétisation, par activité, cette rubrique ne regroupe que les dépenses administratives non imputables à une politique spécifique de l'UE (28,6 milliards d'euros), les autres étant rattachées à la rubrique à laquelle elles se rapportent (l'ensemble aurait représenté 57,7 milliards d'euros).

³ De telles compensations, prévues par les traités d'adhésion, ont pu être temporairement attribuées aux nouveaux États membres.

Budget 2010 : structure des dépenses en crédits d'engagement (en %)



Source :

Le budget de l'Union européenne, Stéphane SAUREL, Ed. La documentation française, 2010

Plus des trois quarts des crédits européens sont donc consacrés sur la période 2007-2013 aux deux principaux postes budgétaires de l'Union que sont la PAC, qui représente, en 2010, 42 % du budget communautaire total, et la politique de cohésion (35 %). Ces deux politiques sont de fait au cœur des négociations qui s'ouvrent sur les prochaines perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020.

B. LA PAC SAUVÉE DES EAUX POUR 2014-2020

Concernant la PAC, une part essentielle des négociations sur le cadre financier 2007-2013 avait été préemptée par un compromis franco-allemand, endossé par le Conseil européen d'octobre 2002 et relatif à l'évolution des dépenses de la PAC au sein de l'Union élargie à 25. Aucun accord de ce type n'a cette fois-ci été passé, du moins publiquement.

Les propositions de la Commission européenne du 29 juin 2011 ont apaisé certaines inquiétudes : le budget de la PAC et de la politique commune

de la pêche y est quasiment stabilisé en euros courants. Dans ce projet, la PAC reste clairement une grande politique de l'Union européenne, même si sa part relative recule encore dans le budget de l'Union et que sa stabilisation en termes nominaux signifie en réalité une capacité d'intervention en baisse, baisse dont l'ampleur dépendra de l'évolution de l'inflation et donc des conditions macroéconomiques.

La France n'a pas manqué de se féliciter : sa priorité politique, la politique agricole commune, a été sauvegardée par la Commission européenne. Elle serait complétée par deux nouveaux instruments hors du cadre financier pluriannuel : une réserve de 3,5 milliards d'euros pour réagir en urgence aux situations de crise et une nouvelle éligibilité des agriculteurs au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Dans le détail, la Commission confirme l'objectif essentiel de la PAC : *« assurer la pérennité du secteur agricole en Europe, en renforçant sa compétitivité, en assurant un approvisionnement alimentaire sûr et adéquat, et en préservant l'environnement et le paysage tout en garantissant un niveau de vie équitable à la population agricole »*. A cette fin, la Commission propose de **conserver la structure de la PAC en deux piliers** mais avec plus de souplesse entre eux¹.

Elle envisage, sans surprise, de « **verdir** » le **premier pilier** en subordonnant 30 % de l'aide directe à des exigences écologiques nouvelles. Elle entend aussi faire **converger les niveaux des soutiens directs** à l'hectare. Ainsi, pour les États membres dont le niveau des paiements directs est inférieur à 90 % de la moyenne, l'écart entre leur niveau actuel et ce niveau sera réduit d'un tiers. Le financement de cette convergence reposera proportionnellement sur les États dont le niveau des paiements directs dépasse aujourd'hui la moyenne. Enfin, elle compte **plafonner le niveau des paiements directs** : les économies ainsi dégagées seraient versées au second pilier et resteraient dans les enveloppes nationales, ce qui favorisera sans doute l'acceptation de ce plafonnement par les États membres les plus directement concernés, au premier rang desquels figure l'Allemagne.

Ce **pilier « développement rural »**, qui recevrait presque le quart des crédits PAC au lieu du cinquième sur la période 2007-2013, sera plus orienté vers la compétitivité, l'innovation, la lutte contre le changement climatique et l'environnement. Le fonds européen agricole de développement rural (**FEADER**) intégrera un cadre stratégique commun, applicable à tous les

¹ Elle prévoit aussi de recentrer la PAC sur ses activités fondamentales et donc de transférer le budget consacré à la sécurité alimentaire à la rubrique 3 (« Sécurité et citoyenneté ») et les fonds d'aide alimentaire aux plus démunis à la rubrique 1 (« Croissance intelligente et inclusive »).

fonds structurels, et donc sera lui aussi soumis à la même conditionnalité liée aux performances dans le cadre d'Europe 2020.

Votre commission des affaires européennes salue ces propositions qui sont cohérentes avec les propositions qu'elle a pu faire dans son récent rapport sur l'avenir de la PAC¹. Elle souligne simplement que **la création d'une réserve pour les crises dans le secteur agricole, qui doit être réactive, ne doit pas être exclusive des outils de régulation du premier pilier**, qui sont nécessaires pour stabiliser les revenus des agriculteurs face à la volatilité ;

C. LA POLITIQUE DE COHÉSION CONFORTÉE A L'AVENIR AU SERVICE D'EUROPE 2020

La politique de cohésion est en passe de devenir la première politique de l'UE : ses crédits dépassent tout juste le niveau de ceux de la PAC, si on y intègre l'enveloppe que la Commission entend dédier aux infrastructures !

Dans la future politique de cohésion, la Commission compte toujours mettre la **priorité sur la solidarité en faveur des États membres et des régions les plus pauvres** : ces régions de convergence mobiliseraient presque la moitié des crédits.

Mais elle confirme son intention de **créer une nouvelle catégorie de régions en transition**, pour toutes les régions ayant un PIB entre 75 et 90 % de la moyenne : ces régions recevraient une aide d'une intensité égale aux **deux tiers** de celle destinée aux régions de convergence. Conformément aux positions qu'elle avait prises dans son rapport² de janvier 2011 sur la future politique de cohésion, votre commission se réjouit de la plus grande équité qui en résulterait : les régions françaises les plus en peine seraient dorénavant traitées de la même manière que des régions sortant de l'objectif convergence. Près de 39 milliards d'euros seraient alloués à ces régions, soit presque autant que l'aide consentie à l'ensemble des régions de compétitivité (53 milliards).

Par ailleurs, le **rôle du fonds social européen** sera renforcé pour compléter les investissements en faveur de la croissance par des mesures pour l'emploi et la formation : une part minimale en faveur du FSE sera à prélever sur les fonds structurels, qui sera de 25 % pour les régions de convergence, 40 % pour les régions en transition et 52 % pour les régions de compétitivité.

¹ *Rapport 2010-2011 n°102 « Redonner du sens à la PAC » de MM Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Mmes Bernadette Bourzai, Odette Herviaux, au nom de la commission des affaires européennes et de la commission de l'économie du Sénat.*

² *Rapport du Sénat 2010-2011 n° 266, fait par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes.*

L'accent serait mis davantage sur les résultats et l'efficacité des dépenses. Le **fléchage** des fonds sera assuré par la signature d'un **contrat de partenariat** avec chaque Etat membre, qui définira des objectifs et des indicateurs et orientera le soutien financier vers quelques priorités désormais connues pour les régions de compétitivité et en transition: l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la compétitivité et l'innovation des PME. Les régions de convergence garderaient pour leur part la possibilité de consacrer leurs crédits à un éventail plus large de priorités.

Deux types de **conditionnalité** sont introduites afin d'assurer la concrétisation des objectifs de la stratégie d'Europe 2020: l'une, sectorielle, sera établie *ex ante* dans chaque contrat, l'autre sera liée à la nouvelle gouvernance économique, ce qui, au vu des réactions négatives suscitées ces derniers mois par cette idée, ne manquera pas de donner lieu à débats.

Le projet de création d'une **réserve de performance** allouée à mi-parcours aux États membres et aux régions qui auront le plus progressé vers Europe 2020 est retenu. Cette réserve mobiliserait 5 % du budget, ce qui n'est pas négligeable.

Enfin, pour améliorer l'absorption des fonds, la Commission propose, de **limiter à 2,5 % du PIB les transferts au titre de la cohésion** : c'est une proposition opportune, que la commission des affaires européennes avait appelée de ses vœux dans son rapport précité afin d'éviter l'explosion des budgets de cohésion vers les nouveaux États membres.

Dans le même but, la Commission envisage de **relever temporairement le taux de cofinancement** de 5 à 10 points de pourcentage pour les États faisant l'objet d'une assistance financière : ceci doit permettre de ne pas entraver l'effort de redressement des finances publiques, tout en assurant le même niveau de financement européen pour les investissements porteurs de croissance. C'est dans le même esprit que le président de l'Eurogroupe, Jean-Claude Juncker, avait suggéré de faciliter l'emploi des fonds de cohésion en Grèce en diminuant la participation financière exigée des pouvoirs publics grecs. Sa proposition allait encore plus loin que celle de la Commission car elle reposait sur un taux de cofinancement de 85 %, c'est-à-dire du même niveau que celui dont bénéficient les Dom aujourd'hui : une mise de 15 euros de fonds publics grecs permettrait en ce cas d'obtenir 85 euros de fonds européens, au lieu de 50/50 aujourd'hui.

En revanche, votre commission des affaires européennes juge inquiétant le silence de la Commission européenne sur le cas des **régions ultrapériphériques** dans sa communication présentant le cadre financier pluriannuel. En réalité, la Commission propose de maintenir et d'intégrer, dans une ligne spécifique de la rubrique 1, le dispositif d'allocation spéciale

en faveur des RUP et des régions peu peuplées de Suède et de Finlande, qui avait été instauré à l'occasion de l'actuel cadre financier. Cette allocation vient s'ajouter aux dotations auxquelles les RUP sont éligibles au titre de la politique de cohésion (FEDER, FSE). Néanmoins, la Commission propose de doter cette allocation de 926 millions d'euros (constants 2011) sur la période 2014-2020, soit près de 1,042 milliard d'euros courants sur la même période, contre environ 1,701 milliard d'euros courants sur la période 2007-2013, soit une baisse de près de 39 % en valeur nominale. Cette baisse est d'autant plus préoccupante que la France devrait bientôt compter une nouvelle RUP, en plus des quatre DOM et de Saint-Martin : Mayotte, devenu département français d'outre-mer à la fin du mois de mars 2011.

Ainsi, la proposition de la Commission acte le **principe d'une allocation spécifique en faveur des régions ultrapériphériques**, conformément au souhait de la France **mais** l'enveloppe allouée se voit cependant fortement **réduite**. Or ces fonds européens représentent un élément important, parfois déterminant, de financement d'infrastructures publiques ou d'investissements privés en outre-mer : il importe donc que votre commission des affaires européennes reste en alerte sur ce dossier où la France a peu d'alliés spontanés...

Si l'on peut dire que le budget de la cohésion l'emporte sur celui de la PAC, c'est en réalité parce qu'à côté de la politique de cohésion, laquelle se déploie dans les limites de chaque Etat et dont les crédits accusent en fait une légère baisse, la Commission envisage d'identifier un **nouveau fonds de 40 milliards d'euros pour l'interconnexion en Europe**, destiné aux investissements plurinationaux et transfrontaliers contribuant à l'unité du marché intérieur. La Commission compte ainsi rationaliser et mieux coordonner les divers financements accordés aux réseaux transeuropéens. Ce fonds représente une amorce de financement pour les « chaînons manquants » de projets paneuropéens reliant le centre à la périphérie, qu'il s'agisse des transports, des réseaux d'énergie ou de technologies de l'information, dont on estime les besoins cumulés à plus de 1000 milliards d'euros d'ici 2020¹ ! Là encore, la Commission envisage des taux de cofinancement plus élevés lorsque les investissements seront réalisés dans les régions de convergence.

La mise en œuvre de ce fonds se ferait en étroite coordination avec la politique de cohésion proprement dite. D'ailleurs, la Commission prévoit que **10 milliards d'euros seront prélevés sur le fonds de cohésion pour compléter les 40 milliards du fonds d'interconnexion**, ce qui porterait à 50 milliards d'euros la somme dédiée aux infrastructures européennes.

¹ 200 milliards pour l'énergie, 540 milliards pour les transports et plus de 250 milliards dans les technologies de l'information.

- 1)  Baltic – Adriatic Corridor
- 2)  Warsaw – Berlin – Amsterdam Corridor
- 3)  Mediterranean Corridor
- 4)  Hamburg – Lefkosia Corridor
- 5)  Helsinki – Valletta Corridor
- 6)  Genova – Rotterdam Corridor
- 7)  Atlantic Corridor
- 8)  Dublin – London – Paris – Brussels Corridor
- 9)  Antwerp – Lyon – Basel Corridor
- 10)  Seine – Danube Corridor



Source : Commission européenne (Présentation à la presse du cadre financier pluriannuel)

Ces deux grandes politiques de l'UE, **PAC et cohésion, continueront donc à concentrer 73 % des crédits d'engagement du cadre financier pluriannuel 2014-2020 que propose la Commission.** C'est dire l'inertie du cadre financier européen qui, avec le quart restant, doit financer des ambitions croissantes et des engagements multiples.

CHAPITRE II : UN QUART DU FUTUR CADRE FINANCIER POUR FINANCER LES AMBITIONS NOUVELLES ET LES ENGAGEMENTS DE L'UE

Malgré la contrainte pesant sur l'enveloppe globale du cadre financier pluriannuel et en dépit de la part préemptée pour les politiques agricole et de cohésion, l'Union européenne doit assurer le financement de ses ambitions et engagements.

I. DE NOUVELLES COMPÉTENCES ET DES ENGAGEMENTS DÉJÀ PRIS RESTENT À FINANCER

A. LA STRATÉGIE EUROPE 2020 ET « HORIZON 2020 »

L'ensemble du cadre financier est conçu dans la perspective de cette stratégie, arrêtée au printemps 2010 et visant une « croissance intelligente, durable et inclusive ». L'intitulé de la communication de la Commission présentant le cadre financier pluriannuel : « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » en apporte la confirmation. La nouvelle dénomination des rubriques budgétaires que propose la Commission l'illustre également : la rubrique 1 s'intitulerait « Croissance intelligente et inclusive », la rubrique 2 « Croissance durable : ressources naturelles ».

Comme cela a déjà été montré plus haut, la PAC et la politique de cohésion seront largement axées sur cette stratégie globale, qui fixe des objectifs ambitieux à atteindre à l'horizon 2020 dans cinq principaux domaines: emploi, innovation, changement climatique, enseignement et pauvreté.

Pour atteindre les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'accroissement de la part de diplômés de l'enseignement supérieur et de réduction du taux d'abandon scolaire précoce¹, la Commission propose d'allouer 15,2 milliards au **domaine de l'éducation et de la formation**, et 1,6 milliard au domaine de la culture pour la période 2014-2020.

¹ *Le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans devraient avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent.*

Par ailleurs, un des objectifs d'Europe 2020 est de porter à 3 % du PIB les investissements en **R&D**. C'est dans cette perspective que la Commission propose de revoir les instruments existants de financement de la recherche et de l'innovation, notamment les programmes-cadres de recherche et le programme pour la compétitivité et l'innovation.

Pour éviter la fragmentation, source de complexité, la Commission entend créer un **nouveau cadre stratégique commun pour la recherche, l'innovation et le développement technologique, dénommé « Horizon 2020 »**. Il lui serait alloué 80 milliards d'euros (prix 2011). Associant l'éducation¹, l'innovation et la recherche, ce cadre serait étroitement lié aux grandes priorités sectorielles de l'UE : santé, sécurité alimentaire et bioéconomie, énergie, changement climatique.

Il s'agit d'une augmentation considérable, pratiquement de moitié, qui succède à une hausse de 75 % du budget de la recherche en 2013 par rapport à la base 2006. L'opportunité de cette nouvelle augmentation est discutée par certains, à commencer par le Gouvernement français : la complexité de l'actuel PCRD décourage son utilisation si bien que ce programme n'a pas fait la preuve de son efficacité. C'est pourquoi la France estime qu'augmenter le budget de cette politique, surtout dans une telle proportion, avant de l'avoir profondément réformée n'est pas envisageable...

B. LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UE ISSUES DU TRAITÉ DE LISBONNE ET LES NOUVEAUX DÉFIS

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, l'Union européenne dispose de compétences renforcées dans plusieurs domaines, principalement en matière de citoyenneté et de justice et en matière d'action extérieure. Ces nouvelles compétences ont rencontré un écho récent dans l'actualité, à la fois concernant l'intégration des Roms dans l'Union, l'été dernier, et concernant la gestion des frontières externes de l'UE et la politique méditerranéenne de l'UE, au printemps dernier.

En ce qui concerne l'espace **de liberté, de sécurité et de justice**, le traité a élargi le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforcé les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévu la mise en place progressive d'un « système intégré de **gestion des frontières extérieures** ». L'arrivée massive d'émigrants d'Afrique du Nord, fuyant les remous dans leur pays, est venue, ces mois derniers, mettre à l'épreuve l'espace de libre circulation qu'est devenu l'UE. L'objectif affiché par

¹ Notamment à travers l'Institut européen de technologie.

la Commission est aujourd'hui d'achever un système européen commun d'asile et de concevoir, au niveau communautaire, une politique d'immigration légale et d'intégration pour renforcer la compétitivité et la cohésion sociale de l'UE.

Dans sa communication, la Commission n'évoque pourtant ni la question des Roms ni celle de l'accueil des émigrants des printemps arabes. Mais elle propose une hausse des crédits alloués aux affaires intérieures d'environ 20 %, ce qui représente une enveloppe encore modeste de 8,2 milliards d'euros (2011) sur 7 ans. Elle sera dorénavant répartie en **seulement deux fonds¹ : l'un pour les migrations et l'asile, l'autre pour la sécurité intérieure**. Ces deux fonds revêtiront une dimension extérieure afin de garantir la continuité des financements, certains débutant dans l'Union et se prolongeant dans les pays tiers (pour la réinstallation des réfugiés par exemple).

Un effort particulier sera par ailleurs consenti en matière de **protection civile**, afin de renforcer la réaction de l'UE face aux catastrophes et situations d'urgence : dotée de 134 millions d'euros sur la période 2007-2013, la protection civile se verra allouer 455 millions d'euros sur 2014-2020. Ces sommes seront réparties entre les rubriques 3 et 4 du cadre financier, car elles sont destinées à la fois à permettre une action plus systématique au niveau européen, pour garantir la protection des citoyens européens et celle de l'environnement en cas de catastrophes d'importance majeure, et à faire face aux catastrophes qui pourraient frapper des pays hors UE.

Pour ce qui est de **l'action extérieure de l'UE**, le traité de Lisbonne a approfondi la **politique étrangère et de sécurité commune**. La création du poste de haut représentant de l'Union² en est l'illustration la plus visible³. Sa légitimité reste fragile mais il dispose déjà d'un «service européen pour l'action extérieure » composé de 5 600 fonctionnaires et d'une représentation dans 89 pays, ce qui en fait le troisième réseau diplomatique du monde, après les États-Unis et la France et avant le Royaume-Uni !

¹ Sur la période 2007-2013, le programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » recouvrait quatre fonds : le fonds européen pour les réfugiés, le fonds pour les frontières extérieures, le fonds pour l'intégration des ressortissants des pays tiers, le fonds européen pour le retour.

² En vertu du traité de Lisbonne, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité remplace à la fois le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le commissaire européen chargé des relations extérieures ; sa compétence s'étend également à la politique de sécurité et de défense commune.

³ La politique étrangère et de sécurité commune a aussi été renforcée par la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen et par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union.

Du traité de Lisbonne, découle aussi un développement de **la politique de sécurité et de défense commune**, mais les opérations militaires et de défense ne sont pas supportées par le budget de l'UE en tant que tel¹.

C. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE L'UE

Parallèlement à ses nouvelles missions à financer, l'UE s'est engagée à consacrer 0,7 % de son PIB à l'aide au développement pour la réalisation des **objectifs du millénaire pour le développement**.

Outre son action en faveur des pays candidats à l'adhésion grâce à l'Instrument d'aide de préadhésion, l'UE n'oublie pas aussi sa responsabilité en matière de **politique de voisinage** : conformément à sa récente communication sur le sujet, l'UE s'est engagée à mettre en place une zone de stabilité, de prospérité et de démocratie dans les pays qui l'entourent, au Sud et à l'Est de l'Europe. Les mutations en cours sur l'autre rive de la Méditerranée requièrent des investissements de long terme, dans l'intérêt de ces pays mais aussi de l'UE.

Elle doit aussi contribuer financièrement à la réalisation des engagements internationaux qu'elle a souscrits en matière de **changement climatique** et de **protection de la biodiversité**. L'enjeu financier est considérable puisqu'il vise à la fois à promouvoir un développement écologiquement responsable dans toutes les parties du monde et à préserver les pays en développement des conséquences du changement climatique (stress hydrique, dégradation des sols, déforestation...) susceptibles de menacer leur développement économique et humain.

Enfin, elle doit financer **l'aide humanitaire**, devenue avec le traité de Lisbonne une politique à part entière de l'action extérieure de l'UE. La multiplication des catastrophes et l'accroissement de leur impact sur l'économie appellent à développer la prévention, la gestion et la réaction aux crises.

On comprend que cette rubrique du cadre financier pluriannuel « L'Europe dans le monde » constitue un défi budgétaire. La Commission propose de la porter à 70 milliards d'euros (prix 2011), ce qui constitue une hausse sensible (d'environ 20 %) par rapport au précédent cadre, mais

¹ « Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 31, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement. » (Article 41 du TUE)

voire commission se demande si cela sera suffisant pour permettre à l'UE de mener une action à la hauteur des défis internationaux qu'elle doit relever.

Il faut toutefois observer que cette hausse est complétée par l'augmentation, hors budget, de la **réserve d'urgence**, à laquelle sont alloués 2,5 milliards d'euros et de celle du **fonds européen pour le développement** (le FED) qui mobilise 30 milliards d'euros.

II. DES OUTILS POUR RÉSOUDRE LA QUADRATURE DU CERCLE

A. LE RECOURS À LA DÉBUDGÉTISATION

Pour boucler un cadre financier représentant 1,05 % du RNB de l'UE, la Commission européenne a recouru à un artifice qui va compliquer les négociations : elle a créé plusieurs instruments en dehors du budget ou en dehors des plafonds du cadre financier.

Elle se justifie en avançant des arguments tenant à la variabilité d'une année sur l'autre de certaines lignes (comme le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation¹) ou au caractère imprévisible d'autres lignes (nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole). Il est vrai que, sur la période en cours 2007-2013, le cadre financier ne semble présenter ni la flexibilité ni les marges de manœuvre nécessaires pour permettre à l'UE de faire face aux dépenses imprévues.

La Commission a même sorti du cadre financier pluriannuel le financement des projets ITER (de réacteur thermonucléaire expérimental) et GMES (de surveillance spatiale pour l'environnement et la sécurité) dont les coûts ont dérivé et ne peuvent plus, selon elle, être supportés exclusivement par le budget de l'UE. Elle a néanmoins prévu de conserver au sein du cadre financier le financement de Galileo (alternative européenne au système de positionnement par satellites américain), au motif que Galileo est « un projet dont l'UE est l'unique propriétaire » (suite à l'échec en 2007 du partenariat public-privé initial²). S'il est un peu tôt pour juger

¹ Destiné à soutenir les travailleurs qui perdent leur emploi en raison de l'évolution de la structure des échanges mondiaux et à les aider à trouver un autre emploi ;

² Cet échec, qui s'est traduit par un besoin de financement supplémentaire de 2,4 milliards d'euros pour l'UE, a donné lieu à une première révision, fin 2007, du cadre financier 2007-2013. Les deux tiers de ce financement ont été obtenus en puisant dans les marges sous plafond de la

des conséquences de ce choix, il est légitime de s'interroger, dans ce contexte, sur l'avenir d'ITER, dont le réacteur doit être construit en France...

Ces nouvelles « débudgétisations » s'ajoutent à celles qui existent déjà dans le cadre financier pluriannuel aujourd'hui en vigueur. Ainsi, le Fonds européen de développement (FED), qui finance l'aide au développement en faveur des pays en développement partenaires de l'UE, a toujours été financé en dehors du budget de l'UE pour prendre en compte, dans la clé de contribution au FED, les relations historiques particulières que certains États membres entretiennent toujours avec diverses régions du monde. Il faut aussi citer l'existence de fonds déjà prévus hors budget dans la période en cours : le fonds de solidarité¹, la réserve pour aides d'urgence et l'instrument de flexibilité². Enfin, une ligne pour mémoire destinée à la contribution de l'UE au fonds mondial de lutte contre le changement climatique est également prévue hors du cadre mais non chiffrée, alors que l'enjeu budgétaire est considérable.

Sortir ainsi du cadre un montant d'engagements représentant l'équivalent de 0,6 point de RNB va à l'encontre du principe même de la négociation sur le cadre financier pluriannuel, qui vise précisément à donner de la visibilité à la dépense de l'UE sur sept ans et donc à anticiper les dépenses maximales.

Votre commission des affaires européennes est donc réservée sur le procédé auquel la Commission recourt : elle y voit une menace pour la transparence et la prévisibilité du cadre financier pluriannuel, ce qui peut être dommageable pour la programmation budgétaire nationale.

B. LE SILENCE SUR LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES ÉVENTUELLES DES MÉCANISMES DE STABILISATION FINANCIÈRE

Votre rapporteur relève que, dans sa proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission néglige de prévoir l'incidence budgétaire éventuelle des mécanismes de stabilisation financière.

rubrique 2 (« Ressources naturelles »), qui devraient disparaître à l'avenir en raison de la montée en puissance des aides directes de la PAC dans les nouveaux États membres.

¹ Le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) a été mis en place dans le but de faire face aux grandes catastrophes naturelles (inondations, incendies de forêts, tremblements de terre, tempêtes et sécheresse) et d'exprimer la solidarité de l'UE à l'égard des régions sinistrées. Il a été créé en réponse aux graves inondations qui ont touché l'Europe centrale durant l'été 2002.

² Mécanisme permettant, sur proposition de la Commission et avec l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, de dépasser les plafonds du cadre financier pluriannuel afin de faire face à un besoin non prévu.

Dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission de règlement portant cadre financier pluriannuel, **la Commission envisage, en effet, que l'impact des garanties soit traité en dehors des plafonds du cadre financier pluriannuel (CFP).**

Si le remboursement d'un prêt garanti fourni dans le cadre du mécanisme de soutien des balances des paiements (des États membres qui ne font pas partie de la zone euro) ou du mécanisme européen de stabilisation financière (qui doit remplacer le Fonds européen de stabilité financière en 2013 pour assurer de manière pérenne la stabilité de la zone euro) doit être couvert par le budget de l'Union, cela nécessiterait l'introduction d'un budget rectificatif, qui doit par définition être conforme aux plafonds du CFP. Or, compte tenu des montants en jeu, il est pratiquement certain que cette opération nécessiterait une révision du CFP.

Même si un tel cas de figure est hautement improbable, la Commission propose, pour éviter toute difficulté éventuelle, d'introduire dans le règlement CFP une disposition excluant cette dépense potentielle du cadre financier : si nécessaire, les montants seraient mobilisés au-dessus des plafonds du cadre financier.

En tout état de cause, le plafond qui limite la capacité de l'Union à garantir les prêts grâce au budget de l'UE est le plafond des ressources propres et non le plafond du CFP. **Les éventuels appels de fonds devront donc respecter le plafond des ressources propres (1,23 % du RNB en crédits de paiement).**

Dans le rapport de la commission SURE qu'il a adopté, le Parlement européen, pour sa part, propose d'ailleurs, pour améliorer la transparence et la visibilité, d'instaurer une "**marge de réserve**" **supplémentaire au-dessous du plafond des ressources propres et au-dessus du plafond du CFP pour tenir compte de ces risques de défaut** liés aux garanties de prêt des mécanismes européens de stabilisation financière.

Votre rapporteur juge en effet que, plutôt que de le passer sous silence, il serait plus transparent de prendre ouvertement en compte l'impact budgétaire éventuel des mécanismes de stabilité financière, afin de ne pas prendre de court les États membres le moment venu.

C. LA PRESSION SUR LES FRAIS D'ADMINISTRATION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

La Commission recourt également à un autre outil pour « boucler » le cadre financier pluriannuel, même si sa dimension est plus symbolique qu'autre chose : la réduction des frais d'administration de l'UE.

Ne voulant pas rester à l'écart des évolutions en cours dans les administrations des États membres, la Commission envoie un signal politique au Conseil en prévoyant en effet de réduire les dépenses d'administration, qui représentent aujourd'hui 5,7 % du budget de l'UE. Ce budget finance aujourd'hui l'ensemble des institutions de l'UE : le Parlement européen (20 %), le Conseil européen et le Conseil (7 %), la Commission (40 %) et les institutions et organes de plus petite taille (15 %).

Les fonctionnaires européens subiront un durcissement de leurs conditions de travail, tant en matière salariale qu'en matière de temps de travail, et leur nombre sera diminué de 5 % dans les institutions, agences et autres organes européens... Votre rapporteur souligne que la Commission elle-même a déjà consenti des efforts en gelant ses effectifs depuis 2007, alors que le traité de Lisbonne a étendu les compétences communautaires...

On le voit, la Commission a du mal à tout faire rentrer dans l'enveloppe très contrainte que le Conseil rechigne déjà à consentir... **Difficile de « faire rentrer la couette dans l'édredon ! », pour reprendre l'expression de l'ambassadeur Philippe Etienne, représentant permanent de la France à Bruxelles. L'impératif du prochain cadre financier pluriannuel sera donc assurément de dépenser « mieux » au lieu de dépenser « plus ».**

CHAPITRE III : UNE SEULE ISSUE, DÉPENSER MIEUX ?

Comment dépenser mieux le budget de l'Union européenne ? Plusieurs pistes méritent d'être explorées, les unes n'étant pas alternatives des autres.

I. DES PISTES POUR DYNAMISER UNE DÉPENSE QUASI-GELÉE

A. AMÉLIORER LA COHÉRENCE ET L'USAGE EFFICACE DES DÉPENSES DE L'UE

Un usage efficace du budget de l'UE ne saurait être obtenu sans une **grande cohérence interne dans l'utilisation des fonds européens**. En introduisant plus de conditionnalité dans l'octroi des fonds, la Commission entend justement qu'un euro dépensé par l'UE serve plusieurs objectifs partagés dans toute l'Union: un euro de la politique de cohésion peut réduire la pauvreté et en même temps renforcer l'efficacité énergétique; un euro de la PAC peut soutenir le revenu agricole et aussi contribuer à la lutte contre le changement climatique...

Il faut viser non seulement cette cohérence interne du budget de l'UE, mais aussi la **cohérence entre les fonds européens et nationaux**.

D'une certaine manière, **au plan macro-économique**, cette convergence entre échelons politiques européens va progresser avec le « semestre européen »: en organisant un dialogue entre Bruxelles et les capitales des États membres sur les politiques économiques que mènent ces derniers, cette procédure va contribuer à faire converger les politiques menées dans chaque Etat membre avec les objectifs de l'UE. Lors de son entretien avec votre rapporteur, l'ancien ministre Alain Lamassoure, président de la commission des budgets du Parlement européen, a exprimé l'espoir que ce rendez-vous annuel permette de vérifier que les objectifs d'Europe 2020 soient bien pris en compte dans les budgets nationaux, ce qui ne fut pas le cas pour la stratégie de Lisbonne et a sans doute contribué à son échec.

Au plan microéconomique, il est important de promouvoir une approche intégrée des projets pour favoriser la synergie entre les fonds publics, européens, nationaux ou locaux, et assurer ainsi une action cohérente et donc efficace. Cette problématique est surtout essentielle pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, qui a une dimension territoriale évidente, désormais inscrite dans le traité sur le fonctionnement de l'UE¹. C'est d'ailleurs l'un des points sur lesquels votre commission des affaires européennes avait insisté dans son récent rapport sur la future politique de cohésion après 2013².

B. CONCENTRER LA DÉPENSE SUR LES ACTIONS PRÉSENTANT UNE VÉRITABLE VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE

Comme le rappelle le Parlement européen dans le rapport de la commission SURE adopté fin mai 2011, un enjeu essentiel du prochain cadre financier pluriannuel est de veiller à retenir prioritairement au niveau communautaire les dépenses apportant une plus-value à cet échelon, par rapport aux mêmes dépenses effectuées au niveau national. Si cette condition est respectée et que l'UE n'intervient pas en doublon des États membres, **l'investissement au niveau européen peut permettre de réduire les dépenses nationales** : un euro investi dans le budget de l'UE peut réduire le budget national d'un euro, mais même de plus d'un euro, grâce à la plus-value significative d'une action commune et coordonnée au niveau européen.

Le budget européen peut aider à optimiser les résultats des actions économiques et sociales. Comme le souligne Alain Lamassoure, maintenir 27 budgets nationaux en matière de développement et de coopération, conserver des réseaux consulaires distincts pour des États membres de l'accord de Schengen, garder au Botswana une représentation diplomatique pour 6 États membres de l'UE, est-ce bien raisonnable?

Pour que l'effet vertueux de la mutualisation fonctionne, il faut toutefois qu'il ne soit pas contrecarré par une **bureaucratie** étouffante... C'est malheureusement ce qui **entrave l'efficacité du budget européen de la recherche**. A première vue, il semble plus efficace de chercher une seule fois, en mutualisant les budgets pour obtenir un effet de masse critique, plutôt que 27... Et pourtant, les sommes consacrées par l'UE à la recherche ne produisent pas l'effet escompté: ainsi, comme l'a indiqué à votre rapporteur M. Gilles Briatta, secrétaire général aux affaires européennes et

¹ Article 174.

² Cf. pages 43-45 du rapport du Sénat 2010-2011 n° 266, fait par MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, au nom de la commission des affaires européennes.

conseiller Europe auprès du Premier ministre, un laboratoire français doit aujourd'hui changer de comptabilité pour être éligible au programme-cadre de recherche et développement (PCRD) ! La **simplification des procédures** est donc un objectif prioritaire pour faire éclore la valeur ajoutée européenne. Votre rapporteur se félicite évidemment que la Commission affiche sa volonté d'avancer en ce domaine et espère surtout que cette volonté se traduira rapidement par des résultats concrets!

C. UTILISER L'EFFET DE LEVIER DE LA DÉPENSE EUROPÉENNE

Puisque le cadre financier pluriannuel est trop étroit pour permettre la réalisation de tous les objectifs de l'Union européenne, il importe d'utiliser **la dépense européenne comme un catalyseur** : l'impact des investissements publics européens dans les infrastructures ou les grands projets peut être optimisé si ces investissements servent aussi à mobiliser dans leur sillage d'autres fonds, émanant de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou bien encore du secteur privé (fonds de pension, entreprises d'assurance...).

D'ores et déjà, il faut **encourager le recours aux partenariats public-privé (PPP)** pour monter les projets européens qui présentent une rentabilité suffisante. Leur montage est délicat, la difficulté majeure consistant à trouver le bon partage des risques entre les secteurs public et privé. Mais les PPP ont fait la preuve de leur utilité pour contribuer à la fourniture d'infrastructures ou de services publics stratégiques, aussi bien dans le secteur des transports que dans celui des bâtiments et équipements publics ou encore celui de l'environnement.

Les **nouveaux instruments financiers** représentent un autre type d'instrument permettant de mobiliser les ressources privées en complément de l'investissement public. Ainsi, la politique de cohésion a lancé de nouveaux instruments combinant subvention et prêts. Ils présentent l'avantage d'exercer un plus grand effet de levier que les subventions traditionnelles, mais ils sont encore peu exploités par les régions. D'autres projets innovants sont envisagés à l'échelle de l'Union: les fonds de capital-risque européens, un fonds européen des brevets pour revendre ou louer les brevets non utilisés...

Enfin, il convient d'explorer la piste des « **project bonds** », ces émissions obligataires destinées à permettre le financement des grands projets prioritaires de l'UE, qu'il s'agisse de créer des infrastructures nouvelles ou de moderniser des infrastructures existantes. Ainsi, dans le secteur des transports, il s'agirait de remettre à niveau les infrastructures, de résorber les goulets d'étranglement, de numériser les systèmes de péage et de signalisation, de déployer des réseaux de station pour le véhicule décarboné...

Dans le secteur de l'énergie, le financement devrait être consacré à rénover et mettre à niveau en termes de sûreté les centrales nucléaires, à promouvoir les énergies renouvelables, à renforcer l'efficacité énergétique...

Le mécanisme reposerait sur une **garantie que l'UE et la BEI pourraient apporter en appui aux emprunts obligataires qu'émettrait la société de projet** assurant le financement de l'infrastructure: cette garantie améliorerait la qualité de ces obligations et les rendrait ainsi plus attractives pour les investisseurs. La BEI accorde déjà des garanties similaires pour des prêts relatifs à des projets européens en matière de transports.

Dans sa communication, la Commission confirme son intention d'encourager ce type d'emprunts. D'ores et déjà, les autorités françaises ont manifesté leur intérêt pour cette initiative. Elles insistent néanmoins sur la nécessité de limiter la couverture du risque de défaut de la société de projet et d'inscrire au budget communautaire ce risque, que l'Union prendrait en charge par le biais de la garantie : ainsi, les pertes éventuelles seraient plafonnées au niveau de la contribution budgétaire, en excluant tout engagement hors bilan pour le budget communautaire. Votre rapporteur appelle donc à **veiller à ce que les conséquences budgétaires des « project bonds » soient bien intégrées dans le prochain cadre financier pluriannuel.**

Il semble à votre rapporteur que seules ces pistes d'avenir permettraient de résoudre la quadrature du cercle, c'est-à-dire **d'espérer une action européenne ambitieuse dans un cadre financier quasiment gelé.**

Mais votre rapporteur ne peut manquer d'évoquer l'éventualité d'un changement des termes de l'équation, dès lors que le débat ne se limite pas à la seule question des dépenses mais s'élargit aussi aux ressources.

II. DÉGELER LES DÉPENSES GRÂCE À LA CRÉATION D'UNE VÉRITABLE RESSOURCE PROPRE

Il n'est pas impossible d'imaginer « dégeler » les moyens financiers à disposition de l'UE en créant enfin une nouvelle ressource propre, ce qui permettrait d'affranchir la négociation sur les dépenses, du raisonnement des États membres en termes de « juste retour » et de soldes nets.

Votre commission des affaires européennes a confié à Pierre Bernard-Raymond le soin de travailler sur cette option ; il devrait présenter ses travaux à l'automne à votre commission, après avoir analysé les récentes propositions que vient de faire en la matière la Commission européenne, à l'occasion de la présentation du cadre financier pluriannuel¹.

Pour sa part, votre rapporteur tient simplement à se féliciter du soutien que la Commission apporte à l'appel lancé par le Parlement européen **en faveur d'une conférence interparlementaire, avec les parlements nationaux**, pour débattre sérieusement de la question des ressources propres de l'UE. Votre rapporteur juge en effet que le Parlement français, et en son sein le Sénat, ne saurait rester à l'écart du processus de décision sur les modalités de financement du budget de l'UE, à la fois parce qu'elle engage les budgets nationaux et parce qu'elle conditionne fondamentalement l'avenir du projet européen.

* *

*

A l'examen, il apparaît à votre rapporteur que **le défi de ce cadre financier pluriannuel est de traverser la tempête financière en sauvegardant modestement ce qui peut l'être**. Si l'UE affiche des ambitions mais ne se donne pas les moyens de les réaliser, la distance entre l'UE et les citoyens européens risque encore de s'accroître. **Votre commission des affaires européennes entend donc défendre une vision de moyen terme au-delà des strictes considérations comptables.**

¹ La Commission européenne propose de créer une nouvelle ressource assise sur la TVA et une autre sur les transactions financières.

N'ayant pu, vu les délais, que réagir à chaud par rapport aux propositions de la Commission européennes présentées il y a quelques jours, votre rapporteur estime qu'il serait utile d'approfondir le sujet à l'automne afin que la commission des affaires européennes détermine les points durs qu'elle souhaiterait voir préserver dans la longue négociation qui s'annonce.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 6 juillet 2011 pour l'examen du présent rapport.

M. Jean Bizet :

Ma première réaction est de me féliciter des nouvelles, plutôt bonnes, que François Marc nous annonce en matière de politique de cohésion et, globalement, de politique agricole.

M. Simon Sutour :

Je félicite mon collègue pour son excellent rapport qui ouvre le débat sur le cadre financier pluriannuel et qui va même au-delà, puisqu'il envisage des réformes. Son allusion au maintien de six représentations diplomatiques de pays européens au Botswana ne peut manquer de nous interpeller. Yann Gaillard et moi-même sommes satisfaits à ce stade des propositions en matière de politique de cohésion. Je rappelle que la création d'une catégorie de régions intermédiaires devrait rapporter quelque 3 milliards d'euros à plusieurs régions françaises, sans rien enlever aux autres. Mais nous devons continuer à aiguillonner le Gouvernement, comme nous l'avons fait avec la résolution européenne que nous avons proposée au Sénat et qu'il a adoptée en juin dernier. Il faudra notamment prêter attention au développement de ce sujet au Parlement européen, où le rapporteur, M. Pieper, ne cache pas sa réticence à l'égard de la création de cette nouvelle catégorie de régions, même si finalement la résolution votée par le Parlement européen va dans le bon sens.

François Marc a eu raison d'attirer notre attention également sur les régions ultrapériphériques. Le Comité de suivi de la mission commune d'information sur la situation des DOM m'avait convié la semaine dernière à venir lui présenter le rapport de notre commission sur l'avenir de la politique de cohésion. Mon intervention était prévue après celle du député européen Elie Hoarau, qui s'est exprimé longuement, si bien qu'au moment où la parole m'a été donnée, l'assemblée était trop clairsemée pour qu'il soit utile que je fasse ma présentation. Finalement, nous sommes convenus avec le président de ce comité, M. Serge Larcher, que le sujet serait repris à l'automne. J'ai été marqué durant cette réunion par les références fréquentes de mes collègues à la ministre en charge de l'Outre-mer, alors que la plus grande part de la politique ultramarine se décide désormais à Bruxelles. L'Outre-mer y est

défendu par trois États membres seulement, le Portugal (dont est originaire le président de la Commission européenne), l'Espagne et la France. Il est en tout cas positif que mes collègues ultramarins aient souhaité être informés du travail de notre commission des affaires européennes. J'espère d'ailleurs que des collègues d'Outre-mer pourront à l'avenir rejoindre la commission des affaires européennes.

Mme Bernadette Bourzai :

Je tiens à mon tour à féliciter le rapporteur qui nous a fait une présentation très complète, qui rejoint celle à laquelle j'ai assisté ce matin à la Représentation française du Parlement européen. Je retiens que la part de la PAC et de la politique de cohésion reculent dans le budget européen, passant de 80 % à deux tiers aujourd'hui. Nous pouvons nous contenter des chiffres que la Commission propose pour la PAC : les sommes restent les mêmes, en euros courants. Je pense que nous aurons de nouvelles difficultés au moment de la répartition de ces enveloppes entre États membres (anciens et nouveaux) et entre agriculteurs. Pour les autres politiques, il est aussi prévu des « niches pour cacher des noisettes », c'est-à-dire des réserves. Je formule le vœu que l'élargissement aux agriculteurs du champ d'intervention du fonds d'ajustement à la mondialisation ne serve pas à réparer les dégâts sur l'élevage d'un éventuel accord déséquilibré avec le Mercosur. Mais je suis en tout cas rassurée sur l'avenir du développement rural, dont les fonds ne baissent pas comme ils l'avaient fait la dernière fois. Je m'interroge toutefois sur le fait que le FEADER intègre un cadre stratégique commun à tous les fonds structurels : y a-t-il un risque de caisse commune ? En tout état de cause, je n'oublie pas que le projet européen est également d'investir dans les villes. Il y a certainement un équilibre à trouver.

Je rejoins par ailleurs les remarques de Simon Sutour sur les régions ultrapériphériques.

Je considère aussi que va dans le bon sens la proposition de la Commission de créer un fonds d'interconnexion énergétique (j'en avais constaté le besoin en matière d'électricité et de gaz dans mon rapport de 2009) et de technologie de l'information. J'espère que ce fonds sera l'amorce d'une politique énergétique commune.

Pour conclure, il me semble que cette première ébauche de cadre pluriannuel est positive. Je rappelle que le budget annuel de l'Union européenne reste modeste, à peu près du même montant que le déficit annuel de la France.

M. Jacques Blanc :

Notre commission a déjà bien travaillé sur la PAC et la politique de cohésion. Elle a aussi adopté le rapport que je lui ai présenté sur la montagne qui faisait, dans cette perspective, une synthèse des travaux sur la PAC et la cohésion. J'ai également organisé une table ronde il y a quelques jours sur ce sujet, à laquelle je remercie le président Bizet d'avoir participé. Je rends aussi hommage au Ministre Bruno Le Maire qui a joué intelligemment : pour ce qui est de la politique de cohésion, la France n'était pas demandeuse en matière de régions intermédiaires, mais elle n'y était pas non plus opposée ; concernant la PAC, la France a réussi maintenant à la sauver des eaux ! Et son deuxième pilier, capital pour la montagne, n'est pas amputé comme on pouvait le redouter. Le travail qui a été fait ici, ainsi qu'au Comité des régions d'Europe, n'a pas été vain. Des rapports institutionnels nouveaux s'établissent. Nous devons poursuivre notre action auprès du Gouvernement et du Parlement européen, notamment en continuant nos réunions communes entre les deux chambres du Parlement français et les eurodéputés.

Je tenais enfin à insister sur la politique de voisinage sur laquelle il nous faut rester très vigilants. Il faudra reprendre ce dossier pour encourager de grandes actions à l'égard de la zone Méditerranée.

M. Jean Bizet :

Je félicite à mon tour le rapporteur pour la clarté de son analyse.

M. François Marc :

Le rapport est le résultat des entretiens fructueux que j'ai pu avoir à Paris comme à Bruxelles, mais nous ne sommes qu'au début d'une longue négociation.

A l'issue du débat, la commission a décidé d'autoriser la publication du rapport.

ANNEXE 1 : DÉTAIL DU CADRE FINANCIER 2014-2020 PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Prix de 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
RUBRIQUE 1 Croissance intelligente et inclusive									
Galileo	2	1 100	1 100	900	900	700	900	1 400	7 000
Sûreté nucléaire + déclassement	279	134	134	134	134	55	55	55	700
CSC pour la recherche et l'innovation	9 768	10 079	10 529	10 979	11 429	11 879	12 329	12 779	80 000
Nouvelle compétitivité/PME	177	235	270	305	340	375	410	445	2 380
Éducation unique, formation, jeunesse et sports	1 305	1 423	1 673	1 923	2 173	2 423	2 673	2 923	15 210
Agenda social	119	121	121	121	121	121	121	121	850
Douane-Fiscalis-Lutte contre la fraude	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agences	258	237	291	290	291	285	326	331	2 030
Autres	308	267	267	267	267	267	267	267	1 868
Marge	49	513	533	563	573	593	613	633	4 009
Énergie	22	973	1 233	1 033	1 173	1 303	1 503	1 903	9 121
Transports	1 552	2 299	2 499	2 899	3 099	3 499	3 699	3 700	21 694
TIC	3	642	782	1 182	1 442	1 512	1 712	1 913	9 185
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe	1 577	3 914	4 514	5 114	5 714	6 314	6 914	7 514	40 000
Convergence régionale	30 602	22 032	22 459	22 836	23 227	23 631	24 012	24 393	162 590
Régions en transition	1 963	5 549	5 556	5 560	5 565	5 570	5 574	5 579	38 952
Compétitivité	6 314	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	7 592	53 143
Coopération territoriale	1 304	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	1 671	11 700
Fonds de cohésion	11 885	9 577	9 620	9 636	9 708	9 888	10 059	10 222	68 710
Régions ultrapériphériques et à faible densité de population	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Politique de cohésion	52 406	46 554	47 029	47 428	47 895	48 484	49 041	49 589	336 020
R1 TOTAL	66 354	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
RUBRIQUE 2 Croissance durable: ressources naturelles									
Sous-plafond PAC (paiements directs + dépenses de marché)	43 515	42 244	41 623	41 029	40 420	39 818	38 831	38 060	281 825
Développement rural	13 890	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
FEAMP (mesures de marché comprises) + APP + ORP	984	945	950	955	955	960	960	960	6 885
Environnement et action pour le climat (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Agences	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Marge	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 TOTAL	59 031	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
RUBRIQUE 3 Sécurité et citoyenneté									
Fonds de gestion des flux migratoires	487	490	490	490	490	490	490	493	3 433
Sécurité intérieure	604	528	548	568	588	608	628	648	4 113
Technologies de l'information	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Justice	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Droits fondamentaux et citoyenneté	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Protection civile	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Citoyens pour l'Europe	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Sécurité alimentaire		330	323	317	311	305	299	293	2 177
Santé publique	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Protection des consommateurs	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Programme pour une Europe créative	181	182	197	212	227	242	257	273	1 590
Agences	387	431	431	431	431	431	431	431	3 020
Autres	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Marge	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 TOTAL	2 209	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
RUBRIQUE 4 L'Europe dans le monde									
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	1 888	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	1 789	12 520
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	2 268	2 100	2 213	2 226	2 265	2 340	2 439	2 514	16 097
IEDDH	169	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Instrument de stabilité	357	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Sécurité (PESC)	362	359	359	359	359	359	359	359	2 510
Instrument de partenariat (IP)	70	126	130	135	141	148	156	164	1 000
Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	2 553	2 660	2 682	2 808	2 938	3 069	3 202	3 338	20 597
Aide humanitaire	841	930	925	920	915	910	905	900	6 405
Protection civile (CPFI) + CRE	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Aide macrofinancière	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Fonds de garantie relatif aux actions extérieures	260	236	231	226	195	167	128	84	1 257
Agences	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Autres	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Marge	101	374	388	396	422	439	468	523	3 000
R4 TOTAL	9 222	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
RUBRIQUE 5 Administration									
Dépenses de retraite et écoles européennes	1 522	1 575	1 640	1 687	1 752	1 785	1 839	1 886	12 165
Dépenses administratives des institutions	6 802	6 812	6 869	6 924	6 991	7 074	7 156	7 239	49 064
Marge	510	155	170	185	200	215	230	247	1 400
R5 TOTAL	8 833	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
TOTAL	145 650	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
en % du RNB	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

Source: Commission européenne - COM(2011) 500 final

ANNEXE 2 :
LETTRE ADRESSÉE LE 18 DÉCEMBRE 2010
AU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

*Monsieur José Manuel Barroso,
Président de la Commission européenne*

Monsieur le Président,

Le prochain cadre financier pluriannuel s'inscrira dans un contexte d'efforts exceptionnels d'assainissement des finances publiques de la part des États membres. Ces efforts visent à ramener le déficit et la dette publique à un niveau soutenable, dans le respect d'un cadre de surveillance budgétaire et macro-économique renforcée.

La dépense publique européenne ne peut s'exonérer des efforts considérables des États membres visant à maîtriser leurs dépenses publiques. Aussi les efforts entrepris en 2011 pour maîtriser la croissance de la dépense européenne doivent-ils être renforcés progressivement s'agissant des dernières années de l'actuel cadre pluriannuel et les crédits de paiement ne devraient pas augmenter davantage que l'inflation au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel.

Une règle budgétaire devra être définie en ce qui concerne le niveau global des dépenses engagées par l'Union européenne sur la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel, de telle manière que le niveau des crédits d'engagement soit fixé à un niveau compatible avec la stabilisation nécessaire des contributions budgétaires des États membres. Dans cette logique, les crédits d'engagement ne devraient pas excéder leur niveau de 2013 corrigé d'un taux de croissance inférieur à celui de l'inflation pendant la durée du prochain cadre financier pluriannuel.

La mise en œuvre de politiques européennes ambitieuses au service des citoyens est possible avec un volume de dépenses stable. Elle exige une meilleure utilisation des fonds disponibles. L'enjeu des prochaines années ne sera pas pour l'Union européenne de dépenser plus mais de mieux dépenser. Une meilleure efficacité de la dépense européenne, un suivi précis des dépenses engagées, la recherche d'un effet de levier économique et la simplification du cadre financier permettront de répondre à cette exigence.

Dans ce contexte, nous attendons le paquet de propositions de la Commission.

Nicolas Sarkozy, Président de la République française
Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne
David Cameron, Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord
Mark Rutte, Premier Ministre des Pays-Bas
Mari Kiviniemi, Premier Ministre de Finlande

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Bruxelles

– M. Alain LAMASSOURE, ancien ministre, président de la commission des budgets du Parlement européen ;

– S.E. M. Philippe ETIENNE, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, accompagné de M. Philippe LONNE, conseiller en charge du suivi et de l'exécution du budget et du cadre financier pluriannuel à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

– M. Hervé JOUANJEAN, directeur général de la DG Budget de la Commission européenne.

A Paris

– M. Gilles BRIATTA, Secrétaire général aux affaires européennes et conseiller Europe auprès du Premier ministre.