



## L'accord du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 est parvenu à un accord politique sur le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. Le plafond des dépenses sera de 960 milliards d'euros (Md€) en crédits

d'engagement. Cet accord est une étape décisive dans la négociation budgétaire, mais elle n'est pas l'étape ultime. L'adoption du CFP final requiert maintenant l'approbation du Parlement européen.

### I – Rappels de la procédure

#### A/ Le cadre juridique

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a été consacré à la finalisation d'un accord sur le CFP 2014-2020. Il s'agit d'un « accord politique » puisque le CFP définitif doit être adopté selon les règles fixées par l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

#### TFUE - Article 312

(...)

« 2. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. »

(...)

« 5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption. »

Le TFUE formalise une pratique ancienne, établie depuis 1988, avec une différence et une omission. Jusqu'en 2009, le cadre budgétaire européen prenait la forme de « **perspectives financières** » (PF 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013). Ces PF étaient adoptées sous forme d'un « *accord interinstitutionnel* –

*All –sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière* ». Cet All était conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le nouveau règlement prévu à l'article 312.2 du TFUE se substitue à cet All.

Le traité ne mentionne pas le rôle décisif du **Conseil européen**, qui clôt la phase de négociation budgétaire et politique entre États membres. L'expérience montre que les compromis et arbitrages, au plus haut niveau des États membres, s'avèrent décisifs.

#### B/ Les étapes de la négociation du CFP 2014-2020

La négociation du CFP s'est ouverte par une proposition de la Commission, le 16 juin 2011. Cette proposition avait été précédée par une lettre commune du 18 décembre 2010 de cinq États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande) demandant une « *stabilisation nécessaire des contributions budgétaires des États membres (...)* Les crédits d'engagement ne devraient pas excéder leur niveau de 2013 corrigé d'un taux de croissance inférieur à celui de l'inflation »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La lettre des Cinq figure dans le rapport d'information de MM. Y. Gaillard et S. Sutor sur l'avenir de la politique de cohésion après 2013 n° 266 (2010-2011).

Le 6 juillet 2012, la Commission présenta une proposition actualisée, pour tenir compte des révisions des perspectives de croissance en Europe et de l'adhésion de la Croatie. Cette nouvelle proposition lança la phase active de la négociation budgétaire sous forme chiffrée, plusieurs pays contributeurs nets – Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Autriche, Finlande – demandant des baisses drastiques des crédits.

La phase de recherche de compromis s'ouvrit par une proposition de la présidence chypriote,

suivie de deux propositions émanant du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, les 13 et 22 novembre 2012. La dernière proposition à 971,8 Md€ en crédits d'engagements fut débattue au Conseil européen des 22 et 23 novembre. Les États ne parvinrent pas à trouver un accord, quelques-uns réitérant leur volonté de réduire la dépense globale.

Les différentes phases de cette négociation ont été présentées dans les précédentes « Actualités européennes » (n° 31 – déc. 2012).

## ***II – Le contenu de l'accord du Conseil européen***

### **A/ Données globales**

Un accord a été conclu sur les bases suivantes : le total des crédits d'engagement (CE) se monte à 960 Md€ – en euros 2011 –, soit 1 % du Revenu National Brut (RNB) de l'UE, ce qui représente une diminution de 11,8 Md€ par rapport à la précédente proposition de compromis de novembre 2012. Le total des crédits de paiement (CP) est de 908 Md€, soit 0,95 % du RNB. En euros courants, le montant est de 1 082,5 Md€ en CE et de 1 024 Md€ en CP.

Comme ce fut le cas pour le CFP actuel, l'accord s'accompagne de plusieurs dispositions spécifiques pour certaines régions (dotations ciblées) et États (aménagements du financement). Les dispositions sur les rabais sont, dans l'ensemble, reconduites.

L'économie sur les dépenses affecte les rubriques dans des proportions très inégales. Les deux principaux postes budgétaires – dépenses agricoles et dépenses de cohésion – sont même légèrement augmentés par rapport à la proposition de novembre 2012.

### **B/ Analyse par rubrique**

**Les réductions de dépenses** (par rapport à novembre 2012) portent principalement sur la rubrique « compétitivité » (- 13,9 Md€), en particulier le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (- 11,5 Md€). Des économies sont également réalisées sur les postes mineurs du budget (citoyenneté, UE dans le monde, administration). Les économies totales sont de 17,9 Md€.

Les instruments de flexibilité (fonds de solidarité, instrument de flexibilité, réserve d'aide d'urgence et réserve pour imprévus) qui figurent hors du CFP sont préservés (9,8 Md€ au total) mais sont diminués tant par rapport à l'exercice précédent que par rapport aux propositions de novembre 2012.

Ce mouvement est compensé par certaines **hausse, par rapport à la précédente proposition de compromis de novembre 2012 :**

– les **dépenses agricoles**. Ces dépenses constituent 98,5 % de la rubrique 2 - croissance durable et ressources naturelles. Cette rubrique avait été réduite au cours de la négociation. Comparée à la dotation de 2007/2013, la baisse reste sensible (- 48 Md€), mais elle est moins importante que dans la proposition de compromis de novembre, grâce à une hausse de 1,3 Md€ sur le deuxième pilier de la PAC (développement rural). Cette majoration s'est accompagnée d'une nouvelle répartition des dotations entre États membres, favorable à la France. La baisse du taux de retour sur le premier pilier, liée à la fin du régime transitoire appliqué aux nouveaux entrants de 2004-2007, serait donc compensée par une augmentation du taux de retour sur le deuxième pilier. Au total, les niveaux de retours seraient pour la France, de 56 Md€ pour les deux piliers. Des transferts entre les deux piliers restent possibles.

– les **dépenses de cohésion**. Les dépenses de la sous rubrique 1 b – cohésion économique, sociale et territoriale – avaient été sévèrement amputées au cours de la négociation en

novembre (- 70 Md€ par rapport à la proposition initiale de la Commission). Finalement, l'enveloppe financière consacrée aux dépenses de cohésion est relevée de 5 Md€, par rapport à la proposition de novembre, soit 325,1 Md€ au total. L'architecture de la politique de cohésion est sensiblement transformée.

La politique de cohésion actuelle est structurée autour d'objectifs différents selon la richesse des régions (évaluée par le PIB par habitant) : objectifs de *convergence* pour les régions les moins développées, et objectif de *compétitivité et emploi* pour les autres régions.

La nouvelle politique de cohésion apporte plusieurs changements importants :

- un objectif unique (si l'on excepte la coopération territoriale) - « *investissement pour la croissance et l'emploi* » - applicable à l'ensemble de l'UE mais avec des intensités d'aide variables selon la richesse des 271 régions (intensité dégressive avec la richesse) ;

- la création d'une nouvelle catégorie de régions : les régions en transition, dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne. Ne sont pas visées les régions qui, par la hausse de leur niveau de vie, cessent d'être éligibles à l'objectif de convergence et dont la « transition » entre régions « pauvres » et régions « riches » serait amortie aidée par un système d'aide dégressive (*phasing in et phasing out*). Il s'agit de régions au niveau de vie intermédiaire. Dix régions françaises sont concernées (Picardie, Basse-Normandie, NPDC, Lorraine, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Languedoc Roussillon et Corse) ;

L'intensité d'aide est, elle aussi, intermédiaire entre l'aide appliquée aux régions les plus développées et l'aide aux régions les moins développées. Le taux de cofinancement est de 60 % contre 50 % pour les premières et 80 ou 85 % pour les secondes. En moyenne, elles recevront une aide de l'ordre de 30 € par habitant, soit environ 10 € de plus que les régions les plus développées ;

- la prise en compte du chômage : le nombre de personnes sans emploi est à la fois un des critères d'attribution des aides pour les régions

les plus développées et un élément déclencheur de prime. Une aide spécifique par personne sans emploi est ainsi accordée aux régions les plus touchées par le chômage (1 100 € pour les régions en transition, 1 300 € pour les régions les moins développées). En outre, l'accord prévoit un « fonds jeunes » - *initiative pour l'emploi des jeunes* - de 6 Md€ alloué au prorata des jeunes chômeurs. Les régions concernées sont celles avec un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 % (taux calculés en 2012) ;

- un « filet de sécurité » remplace l'ancien dispositif de *phasing in/phasing out*, prévu en cas de sortie de l'objectif de convergence. Les régions ont la garantie de bénéficier de 60 % de leur ancienne dotation ;

- le « capping ». Le niveau maximal des transferts vers chaque État membre via les dépenses de cohésion est fixé à 2,35 % du PIB. (contre 2,5 % dans la proposition initiale de la Commission et 3,8 % actuellement).

- l'aide aux plus démunis, contestée par plusieurs États membres, est confirmée au sein de la politique de cohésion, avec une enveloppe de 2,5 Md€, soit le niveau initialement souhaité par la Commission (3,5 Md€ dans la programmation actuelle 2007-2013, mais 2,1 Md€ seulement dans les propositions de compromis précédentes).

L'ensemble des crédits de cohésion dont la France bénéficierait devrait atteindre une somme très proche des montants actuels, autour de 14,5 Md€ ;

- la nouvelle rubrique « **compensations** » (27 M€) compense la dégradation du solde net de certains États membres après leur adhésion (liée au décalage entre leur participation au budget européen et les retours dont ils bénéficient).

### C/ Un CFP en évolution sensible

En euros courants, qui correspond aux sommes « réelles », le total des CE représente 1 082 Md€. Même en euros 2011, le montant total des CP est supérieur aux CP réellement dépensés lors du CFP précédent (855 Md€).

L'accord contient, en outre, un **mécanisme de flexibilité**, qui pourrait entraîner une capacité de dépenses supérieure aux plafonds autorisés. Depuis leur création,

les perspectives financières fixent des montants de CE très supérieurs aux CP. Cet écart est à l'origine de restes à liquider importants (240 Md€) puisque des dépenses peuvent être engagées sans garantie d'être financées par des CP disponibles. Dans le présent accord, la différence entre CE et CP reste sensible (960/908 Md€), mais cet écart a été atténué par une prévision de flexibilité : « *une flexibilité spécifique et aussi grande que possible sera mise en œuvre afin de respecter l'article 323 du TFUE et de permettre à l'UE de remplir ses obligations* ». Cet article dispose que « *le PE, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers*

*permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers* ». Ce mécanisme pourrait ouvrir la voie à une procédure d'ajustement des CP.

La **structure** du budget se modifie progressivement. La part de la PAC dans l'ensemble du budget continue à diminuer (35 % à l'horizon 2020), tandis que les dépenses de compétitivité augmentent rapidement, tant en valeur (+ 37 % par rapport au CFP 2007-2013) qu'en proportion puisqu'elles franchissent le seuil des 15 % du budget 2020 (contre 10,7 % en 2013).

### III – L'approbation du Parlement européen

#### A/ Une exigence institutionnelle et politique

L'article 312 § 2 du TFUE dispose que l'accord est adopté à l'unanimité du Conseil après **approbation du Parlement européen** (PE). Il ne s'agit pas d'une codécision comme dans la procédure législative et budgétaire normale. Sur un plan juridique, le PE ne peut donc modifier l'accord mais il peut le rejeter. Néanmoins, sur un plan politique, ce pouvoir peut permettre au PE de peser dans la négociation budgétaire. Il en a d'ailleurs manifesté sa volonté à plusieurs reprises, en s'appuyant notamment sur le § 5 du même article (cf supra I A). Ce fut le cas dès 2010 lors de l'adoption du budget 2011, le PE exigeant alors une « implication totale » dans la préparation du CFP et une réforme du financement. Ce fut aussi le cas avant la phase ultime de négociation du Conseil (*résolution du PE du 23 octobre 2012 visant à favoriser un résultat positif de la procédure d'approbation du CFP 2014-2020*).

Sur le plan des procédures, l'accord du Conseil européen contient quelques dispositions demandées par le PE. Concernant les ressources, la retenue pour perception des droits de douane est ramenée de 25 % à 20 % (le PE demandait 10 %). Même si la taxe sur les transactions financières ne se fait que sous forme de coopération renforcée, le projet avance. Concernant les dépenses, l'accord retient la notion de flexibilité – en sus des instruments de flexibilité hors CFP. Néanmoins,

dès la fin du Conseil européen, les responsables des quatre principaux partis du PE, dénonçant un budget d'austérité, ont déclaré « *qu'en l'état, cet accord ne recevrait pas la majorité parlementaire nécessaire* ». Le président de la commission des budgets exprima une position comparable. Lors d'un débat, le 6 février 2013, les députés avaient averti que « *les États ne doivent pas utiliser la crise économique comme prétexte pour condamner l'UE à l'austérité jusqu'en 2020* ».

#### B/ Les évolutions envisagées

Le PE va souhaiter augmenter le **montant global du CFP**. Lors de l'élaboration des perspectives financières 2007-2013, l'accord interinstitutionnel final adopté le 17 mai 2006 s'est conclu sur 864,31 Md€, soit 1,95 Md€ de plus que l'accord du Conseil européen du 16 décembre 2005 (862,36 Md€) ; l'essentiel de la hausse concernait les dépenses de compétitivité.

Le PE peut aussi avoir une influence sur les **procédures**. Certains points restent à préciser, notamment la réforme du financement, la clause de réexamen à mi-parcours qui n'est aujourd'hui prévue que pour les fonds de cohésion, ainsi que la clause de flexibilité - flexibilité entre années, entre rubriques, entre le CFP actuel et le CFP à venir ? - Le PE pourrait voter une résolution en mars 2013. Si un accord était envisageable, il pourrait alors intervenir à la fin du premier semestre 2013.

**LES ÉTAPES DE LA NÉGOCIATION BUDGÉTAIRE DU CFP 2014/2020  
ÉVOLUTION DES PROPOSITIONS (EN MILLIARDS D'EUROS 2011, CHIFFRES ARRONDIS)**

| Rubriques                                    | CFP actuel<br>2007 - 2013 | PP révisée<br>Commission<br>6 juillet 2012 | PP Psdce<br>du Conseil<br>13 novembre 2012 | 2° PP Psdce<br>du Conseil<br>22 novembre 2012 | Accord Conseil<br>européen<br>8 fév. 2013 | Accord définitif après<br>approb.<br>du PE<br>(juin 2013 ?) |
|--|---------------------------|--|--|---|---|---|
| 1. Croissance intell. et inclusive           | 446,3                     | 494,7                                      | 462,1                                      | 459,6   | 450,8                                     |   |
| 1a compétitivité                             | 91,5                      | 115,5                                      | 152,6 *                                    | 139,5   | 125,6                                     |   |
| 1b cohésion                                  | 354,8                     | 379,2                                      | 309,5                                      | 320,1   | 325,1                                     |   |
| 2. Croissance durable et ress.<br>naturelles | 420,7                     | 386,5                                      | 364,5                                      | 372,2   | 373,2                                     |   |
| dont paiements directs                       | 336,7                     | 283  | 269,9                                      | 277,9   | 277,9                                     |   |
| dont 2° pilier                               |                           | 89,9                                       | 83,7                                       | 83,7  | 84,9                                      |   |
| Sous-total PAC                               |                           | 372,9                                      | 353,5                                      | 361,5   | 362,8                                     |   |
| 3. Sécurité citoyenneté                      | 12,4                      | 18,8                                       | 18,3                                       | 16,7  | 15,7                                      |   |
| 4. UE dans le monde                          | 56,8                      | 70   | 65,6                                       | 60,7  | 58,7                                      |   |
| 5. Administration                            | 57,1                      | 63,2                                       | 62,6                                       | 62,6  | 61,6                                      |   |
| <b>Total CE</b>                              | <b>994,2</b>              | <b>1 033,2</b>                             | <b>973,1</b>                               | <b>971,8</b>                                  | <b>960 **</b>                             |   |
| Moyenne annuelle CE en % RNB                 | 1,12 %                    | 1,08 %                                     | 1,02 %                                     | 1,01 %  | 1 %                                       |   |
| Total CP                                     | 942,8                     | 987,6                                      | np   | np  | 908,4                                     |   |
| Moyenne annuelle CP en % RNB                 | 1,06 %                    | 1,03 %                                     | np   | np  | 0,95 %                                    |   |
|  |                           |  |  |   |   |   |
| Hors CFP*** et hors FED                      | 13,9                      | 28,3                                       | 10,6                                       | 11,8  | 9,8                                       |   |
| <b>Total général hors FED</b>                | <b>1 008,1</b>            | <b>1 061</b>                               | <b>983,7</b>                               | <b>983,6</b>                                  | <b>969,8</b>                              |   |

CFP : cadre financier pluriannuel ; CE : crédits d'engagement ; CP : crédits de paiement ; FED : Fonds européen de développement ; RNB : revenu national brut ; PP : Proposition  
\* une partie des crédits hors CFP de la proposition de la Commission sont remontés dans le CFP

\*\* le total des CE inclut 27 millions d'euros (M€) de compensations

\*\*\* hors CFP : fonds de solidarité (500 M€/an) ; instrument de flexibilité (471 M€/an) ; aide d'urgence (250 M€/an) ; fonds d'ajustement à la mondialisation (150 M€/an)