



L'avenir du budget européen : Quels enjeux pour la CRPM ?

SYNTHÈSE

Les discussions sur l'avenir de l'Union européenne et son budget (dit « Cadre financier pluriannuel » ou « CFP ») après 2020 ont pris un nouveau tournant en juin, à l'issue du référendum d'adhésion à l'UE du Royaume-Uni.

Le présent document analyse six questions clés relatives à la réforme du budget de l'UE post-2020 :

- **Quel sera l'objectif du budget de l'UE post-2020**, et les politiques traditionnelles de l'UE (politique de cohésion, PAC) seront-elles réduites pour permettre le financement de nouvelles priorités dans un contexte budgétaire en baisse ?
- Le budget de l'UE restera-t-il **un budget d'investissement avec une « fonction de redistribution »**, et qu'advientra-t-il du principe de gestion partagée à l'avenir ?
- Dans quelle mesure le budget de l'UE continuera-t-il à **soutenir l'infrastructure**, et cela passera-t-il par des **instruments financiers** à l'avenir ?
- Peut-on envisager l'abandon progressif d'un budget de l'UE financé principalement par les contributions des États membres au profit d'un véritable système de **« ressources propres »** ?
- Quelles seront les conséquences de l'élaboration d'**un budget distinct pour les États membres de la zone euro** ?
- Le budget de l'UE devrait-il être **plus flexible**, et dans quelle mesure ?

1. Introduction

L'avenir du budget de l'UE se heurte à des écueils considérables :

- **À court terme**, le départ du Royaume-Uni de l'UE dès 2019 pourrait amputer le budget de l'UE avec des factures impayées d'un montant prévu de 60 milliards d'euros pour le CFP actuel (2014-2020) ;
- **À long terme**, le budget de l'UE doit répondre aux critiques émergentes selon lesquelles il manque de souplesse et se concentre principalement sur des priorités « plus anciennes »¹. Le « Brexit » pourrait également conduire à un éventuel déficit budgétaire de 10 milliards d'euros par an pour la période post-2020 du CFP¹.

La CRPM souhaite participer activement aux débats sur l'avenir du budget de l'Union européenne, notamment au travers le projet « Futur de l'UE » qu'elle a lancé lors de son Assemblée générale de 2016 à Ponta Delgada (Açores, PT).

Cette note, qui s'appuie sur une [analyse de la CRPM sur la révision à mi-parcours du budget de l'UE](#) présentée lors du Bureau politique de Haarlem en février 2016, vise un double objectif :

- Proposer **une analyse du débat actuel sur l'avenir du budget de l'UE**, en portant une attention particulière aux répercussions possibles pour les régions périphériques maritimes ;
- Fournir des « **pistes de réflexion** » à l'intention des membres de la CRPM, en vue d'élaborer des propositions détaillées plus tard en 2017.

2. Facteurs ayant une incidence sur l'avenir du budget de l'UE

Pour comprendre l'état actuel du débat sur l'avenir du cadre financier pluriannuel (CFP), il est utile de commencer par présenter les processus en cours, les futures échéances institutionnelles de l'UE et d'autres facteurs importants.

Ce qui est déjà en cours :

- **La révision à mi-parcours du CFP.** Une proposition législative de [révision à mi-parcours du budget de l'UE pour 2014 - 2020](#) a été publiée par la Commission européenne en septembre 2016 avec deux intentions :
 - o Suggérer une série de modifications techniques relatives à l'exécution du budget de l'UE pour le reste du CFP
 - o Souligner la nécessité de renforcer la simplification, l'efficacité et l'utilisation des instruments financiers (et du FEIS) en ce qui concerne l'exécution du budget de l'UE post-2020
- **Le rapport Monti.** Le dernier rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres (HLGOR) - [le rapport Monti \(janvier 2017\)](#) - voit le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne comme une opportunité de changer radicalement la façon dont le budget de l'UE est financé. Il propose une transition du système actuel basé sur des contributions nationales au budget de l'UE vers l'adoption d'un système de véritables ressources propres
- **Les efforts visant à créer un budget pour les États membres de la zone euro**, parmi lesquels une récente déclaration du Parlement européen sur la [dotation d'une capacité budgétaire pour la zone euro](#) (voir 2.5 ci-dessous)

¹ Selon un récent rapport réalisé par [Notre Europe](#) sur l'impact du Brexit sur l'UE

Ce qui est à venir :

- **Le « Brexit ».** Le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aura des répercussions profondes sur l'avenir de l'UE et du CFP après 2020, à commencer par le règlement de la « facture du divorce »² jusqu'à des impacts structurels à plus long terme (et plus importants) sur le budget de l'UE ;
- **Les élections nationales.** Des élections cruciales en 2017 aux Pays-Bas (en mars), en France (en mai) et en Allemagne (en septembre) auront une incidence sur le plan d'action de l'UE et son budget ;
- **Les élections européennes.** Le calendrier des élections européennes de mai 2019 entrera également en ligne de compte, non seulement parce que l'activité parlementaire ralentira inévitablement, mais surtout parce que les députés voudront aligner le cycle budgétaire de l'UE (7 ans) sur la durée de la législature du Parlement européenne (5 ans) pour la période post-2020 ;
- **Les propositions législatives sur le CFP après 2020,** que la Commission a légalement l'obligation de publier d'ici la fin de 2017, pourraient bien être reportées à 2018 ou plus tard compte tenu des deux échéances électorales susmentionnées. Il est également possible que le CFP actuel soit prorogé pendant quelques années, mais cela est loin d'être réglé.

3. Principaux enjeux

Plutôt que d'analyser chacune des étapes ci-dessus en détail, cette section examine six aspects clés du budget de l'UE qui sont actuellement en jeu et d'une grande importance pour la CRPM et ses régions.

3.1. Quelles priorités le budget de l'UE post-2020 devrait-il soutenir ?

Le premier de ces aspects de la réforme concerne **la fonction essentielle du budget européen et les politiques européennes qu'elle devrait viser à soutenir.**

Le Traité sur le fonctionnement de l'UE offre quelques indices partiels mais utiles. Il mentionne la nécessité des fonds de développement régional et de développement de la recherche, mais ne dit rien sur leur mode de financement.

Il rappelle la nécessité d'une politique agricole commune (PAC) au niveau européen, mais manque de clarté juridique quant à savoir si la PAC devrait être soutenue au niveau national ou européen.

Faire plus avec moins

Outre les obligations découlant du traité, le budget de l'UE est désormais appelé à soutenir un nombre croissant de priorités. Ces priorités ont surgi en raison de la récente crise qui exige des efforts concertés au niveau européen. Il s'agit notamment de faire face à la crise des réfugiés et des migrants, de la lutte contre le terrorisme, et de la nécessité de mettre en place une politique européenne de défense commune.

Des plans sont déjà en cours pour garantir que ces « nouvelles » priorités obtiennent un soutien financier suffisant de l'UE après 2020. À titre d'exemple, un projet pilote d'un montant de 90 millions d'euros soutiendra les activités de recherche en matière de défense jusqu'en 2020, anticipant ainsi

² Voir le rapport réalisé par Notre Europe sur ce sujet : <http://www.institutdelors.eu/media/brexitbudget-haasrubio-jdi-jan17.pdf?pdf=ok>

un éventuel programme de recherche européen à part entière sur la défense pour la période post-2020 à hauteur de 3,5 milliards d'euros³.

Ce que cela implique pour la CRPM

La question primordiale est donc de **savoir comment l'Union européenne pourra faire face à un certain nombre de priorités.**

Cette question est cruciale à l'heure où la réduction du budget est une quasi-certitude dans le contexte de l'après-Brexit et que certaines des politiques européennes les plus établies (en particulier la politique agricole commune et la politique de cohésion) sont critiquées pour leur faible efficacité perçue. C'est ce qui ressort le plus clairement de la proposition de la Commission en vue d'une révision à mi-parcours du budget de l'UE publiée en septembre 2016.

Il n'y a rien dans les traités européens qui empêche la Commission de réduire considérablement la portée des politiques communes de l'UE telles que la politique de cohésion pour la période post-2020.

Un premier scénario (catastrophique) pourrait obliger la PAC et la politique de cohésion à revoir leurs ambitions à la baisse - suivies de réductions budgétaires - afin de faire place à une capacité budgétaire pour de nouvelles priorités. Une politique de cohésion axée sur les régions moins développées dans la période post-2020 pourrait sonner la fin de la politique d'ici le terme de la prochaine période de programmation.

Une seconde option - plus réaliste - pour réduire le poids des politiques européennes en gestion partagée dans le budget de l'UE consiste en un cofinancement national. Concernant la politique de cohésion, cela pourrait abaisser le taux maximal de cofinancement pour les régions moins développées de 85 % à 60 %. Concernant la politique agricole commune, le premier pilier de la PAC (paiements directs) pourrait faire l'objet d'un cofinancement national, comme le suggère le [CEPS](#). Le Fonds européen agricole pour le développement rural pourrait également être fusionné avec le Fonds européen de développement régional. **Ces options doivent être évaluées attentivement par la CRPM et ses Régions.**

3.2. S'agira-t-il toujours d'un budget d'investissement doté d'une fonction « redistributive » ?

La CRPM défend depuis toujours les principes clés ancrés dans le budget de l'UE, en particulier ceux qui concernent **la solidarité et la subsidiarité**. Ces deux principes sont traduits en termes opérationnels dans certaines parties du budget de l'UE sous le terme de « programmes en gestion partagée », qui couvre actuellement les cinq Fonds structurels et d'investissement européens de la politique de cohésion.

À l'heure actuelle, 80 % du budget de l'UE est consacré à la « [gestion partagée](#) », ce qui signifie que la responsabilité de la répartition du financement incombe à la fois à l'UE, aux gouvernements nationaux

³ Voir [Briefing du Parlement européen sur l'action préparatoire pour la recherche en matière de défense](#), octobre 2016

et (pour certains États membres) aux autorités régionales. 94 % du budget de l'UE est consacré à des projets dans les États membres⁴, dont une grande partie sont des projets d'investissement.

... ou sera-t-il davantage axé sur les initiatives à valeur ajoutée européenne ?

Certains demandent à ce que le budget de l'UE se concentre sur les initiatives à valeur ajoutée « européennes » et ne finance pas des projets qui auraient autrement été financés par les gouvernements nationaux. Ce point de vue est partagé par l'influent ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble, qui préférerait utiliser les fonds de l'UE pour aider les États membres à mettre en œuvre les recommandations dites spécifiques à chaque pays et à mener des réformes structurelles.

D'autres, comme l'eurodéputé Jean Arthuis (président de la commission des budgets du Parlement européen), estiment que le financement de projets par la politique de cohésion dans les régions européennes plus riches apporte peu de valeur ajoutée, comme il l'a indiqué aux membres du Bureau politique de la CRPM à Haarlem en février 2016.

Ce que cela implique pour la CRPM

Il existe en réalité des divisions profondes entre les États membres (et au sein de la Commission) sur la question de savoir si (ou comment) le budget de l'UE devrait être un budget d'investissement à l'avenir. La lecture du rapport Monti laisse entrevoir une note d'optimisme, notamment en ce qui concerne le budget de l'UE :

« Le budget de l'UE sert à soutenir les politiques communes européennes et à fournir des capitaux d'amorçage pour des investissements à moyen et long termes. Il comporte également des fonctions de redistribution entre les États membres. »

Pour la CRPM, une des options consistera à démontrer que **les fonds relevant de la gestion partagée génèrent bel et bien de la valeur ajoutée européenne au-delà du « rendement financier »** qu'ils apportent aux États membres.

Une autre solution pour la CRPM serait de se tourner vers la Commission en vue de demander une **stratégie globale pour orienter les investissements, la croissance et l'emploi après 2020**, ce qui clarifierait les fonctions et les rôles des différents instruments et politiques de l'UE dans le cadre du CFP.

3.3. Le futur budget de l'UE financera-t-il toujours des projets d'infrastructure ?

En février 2015, la CRPM a adopté une déclaration mettant en garde la Commission contre les risques liés à l'absence d'une vision européenne à long terme pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'UE et a demandé la mise à disposition de ressources adéquates pour soutenir les investissements⁵. Cette déclaration s'adressait au Fonds européen pour l'investissement stratégique (EFSI), récemment créé et adopté plus tôt cette même année.

Deux ans plus tard, ces signes avant-coureurs sont devenus une réalité :

- Aucun plan ne prévoit de renouveler la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi (Europe 2020)

⁴ Voir la [Fiche technique du Parlement européen à ce sujet](#)

⁵ Voir la [Déclaration de février 2015](#) sur le Plan de Juncker adoptée à Nantes

- Le FEIS a été prolongé (et « augmenté ») jusqu'à fin 2020, et une nouvelle prolongation est prévue après 2020
- La Commission a introduit des mécanismes astucieux dans son paquet sur la révision à mi-parcours de septembre 2016, ce qui facilite le soutien des autres politiques et programmes de l'UE à l'égard du FEIS

Cette nouvelle réalité semble suggérer une approche européenne pour soutenir l'investissement reposant moins sur les subventions et davantage sur les instruments financiers :

- Cela semble déjà être vrai en ce qui concerne le **Financement de la politique des transports**. La révision à mi-parcours du budget de l'UE propose de transférer 155 millions d'euros supplémentaires du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) vers le FEIS et suggère de passer de 10 % à 20 % la part des instruments financiers du MIE via un nouveau « dispositif de financement mixte du MIE », qui combinerait les subventions relevant du MIE aux prêts et garanties du FEIS⁶. Pour rappel, 2,2 milliards d'euros ont déjà été détournés du budget initial du MIE dédié aux transports pour financer le Plan Juncker. Sur ce montant, la révision à mi-parcours du budget de l'UE propose uniquement de réaffecter 400 millions d'euros au budget transport du MIE qui seront consacrés aux subventions.
- Le financement des infrastructures était autrefois à la base de la **politique de cohésion**. La politique de cohésion actuelle alloue encore 59 milliards d'euros à l'infrastructure des réseaux de transport et d'énergie, ce qui représente toutefois 21 % de moins que ce qu'elle consacrait à ce thème au cours de la période 2007-2013. La réforme de la politique de cohésion post-2020 suivra très probablement cette tendance. Cela a été confirmé par la Commissaire à la politique régionale, Corina Crețu, qui a récemment déclaré que la politique de cohésion « investira en priorité dans les domaines de la recherche, de l'innovation et du numérique, et [ralentira] les investissements liés à l'infrastructure »⁷.

Ce que cela implique pour la CRPM

Il est indéniable que la Commission européenne a fait tout son possible pour renforcer l'utilisation des instruments financiers dans l'actuelle Commission Juncker : via le FEIS nouvellement créé (et au détriment des programmes communautaires existants) et par le biais de politiques communes de l'UE.

Les limites d'une telle approche font toutefois désormais l'objet de vives critiques de part et d'autre. La propre [étude de la CRPM sur la dimension territoriale des instruments financiers de la politique de cohésion](#), tout comme l'[évaluation du FEIS réalisée par la BEI](#) publiée en octobre dernier, soulignent la nécessité des subventions, en particulier en matière de soutien aux biens publics.

Pour la CRPM, une réponse appropriée pourrait consister à demander à la Commission d'examiner l'efficacité des instruments financiers dans le cadre des politiques communes de l'UE, afin de déterminer où ils ajoutent de la valeur et de définir des limites précises entre les politiques telles que la politique de cohésion vis-à-vis du FEIS et de son successeur.

⁶ Voir l'article 217 du [règlement Omnibus](#)

⁷ Voir l'[entretien d'Euronews](#) avec la Commissaire Crețu (14 février 2017)

3.4. Le futur budget de l'UE continuera-t-il de s'appuyer sur les contributions des États membres ?

De nombreuses études suggèrent que la dépendance du budget de l'UE à l'égard des contributions nationales est le facteur le plus important influant sur la structure du CFP et affectant la répartition de ses ressources.

« Le budget est toujours considéré par beaucoup comme un moyen d'obtenir un financement supplémentaire pour des objectifs nationaux ou régionaux, plutôt qu'un moyen de répondre aux besoins et aux objectifs de l'UE ⁸. »

La logique de « retour budgétaire net » pourrait être reléguée au passé en cas d'adoption des propositions émanant du groupe de haut niveau sur les ressources propres (HLGOR)⁹. Le tout dernier rapport du HLGOR (dit « rapport Monti ») considère que le Brexit constitue une opportunité de réformer en profondeur le mode de financement du budget de l'UE.

Principales idées du rapport « Monti »

- **Le CFP devrait être « reconfiguré »**, tout en conservant un volume identique ;
- **L'introduction de nouvelles ressources propres¹⁰** parallèlement aux ressources propres traditionnelles ;
- La réforme du budget de l'UE devrait être guidée par des **principes clés**, notamment la valeur ajoutée européenne, le soutien dans les domaines où l'UE détient des compétences et la subsidiarité (y compris les « tests de subsidiarité » visant à déterminer si les éléments de dépenses devraient être au niveau européen, national ou infranational) ;
- **L'unité du budget de l'UE**, mais avec une certaine marge de manœuvre pour développer davantage la zone euro ou pour des politiques dans le cadre de la coopération renforcée où il existe une « coalition de meneurs » (dans le domaine de la défense, par exemple) ;
- Toutes les **remises** dont bénéficient certains États membres devraient être supprimées.

⁸ ['The Multiannual Financial Framework post-2020: Balancing political ambition and realism \(Équilibre entre réalisme et ambition politique\)](#) Centre for European Policy Studies, novembre 2016

⁹Le groupe de haut niveau sur les ressources propres est un comité consultatif de l'UE présidé par Mario Monti qui proposera de nouvelles formes de recettes pour le budget de l'Union européenne

¹⁰ Les options privilégiées seraient une réforme des ressources propres fondées sur la TVA, un impôt sur le revenu des sociétés, une taxe sur les transactions financières et d'autres activités financières

Ce que cela implique pour la CRPM

Il est difficile d'évaluer l'impact d'un budget de l'UE basé sur de nouvelles « ressources propres » pour les régions périphériques maritimes. Les « tests de subsidiarité » semblent une idée intéressante, mais difficile à évaluer compte tenu du manque de détails fournis dans le rapport Monti.

3.5. Existera-t-il un budget distinct pour les États membres de la zone euro ?

L'idée d'un budget destiné aux États membres dont la devise est l'euro provenait d'un rapport de l'ancien président du Conseil, Herman Von Rompuy, publié en juin 2012. L'ambition initiale du [« rapport Von Rompuy »](#) visant à créer un cadre budgétaire intégré pour la zone euro a été revue à la baisse dans le plan stratégique actuel d'achèvement de l'Union économique et monétaire, plus communément appelé le rapport des cinq présidents.

Certains considèrent qu'un budget spécifique à la zone euro est le seul moyen de faire en sorte que les États membres de la zone euro soient protégés contre d'éventuels chocs à l'avenir. Le Parlement européen a adopté [une déclaration](#) le 16 février à cet effet.

Les propositions figurant dans la déclaration appellent à renforcer la capacité de l'UE pour faire face aux chocs affectant l'euro, ce qui impliquerait de renforcer l'actuel mécanisme européen de stabilité (dit « pare-feu » mis en place en 2012 pour apporter une assistance financière aux États membres en difficulté financière) pour en faire un Fonds monétaire européen, et fournir des capacités budgétaires supplémentaires spécifiques pour la zone euro, financées par ses membres dans le cadre du budget de l'UE.

Ce que cela implique pour la CRPM

Les options proposées par le Parlement européen semblent sensées compte tenu de la crise qui affecte la zone euro depuis 2009. Mais l'un des risques évidents associés à la création d'un budget spécifique à la zone euro est celui de la [fragmentation de l'UE et de ses membres](#). Cela soulèverait des questions immédiates au sujet du [financement des politiques fondamentales de l'UE](#) (transport, cohésion, politiques et programmes de recherche).

Ces préoccupations sont liées aux récents appels pour une « Europe à deux vitesses ». La plus récente vient du gouvernement italien proposant un [« noyau dur » d'États membres](#) engagés à poursuivre l'intégration européenne, tandis que les autres pays de l'UE seraient libres de poursuivre certaines politiques à leur rythme. [Cela est très étroitement lié au débat sur l'avenir de l'Europe.](#)

3.6. Le budget de l'UE devrait-il être plus flexible, et si oui, de quelle manière ?

Un autre aspect crucial du débat sur l'avenir du budget de l'UE concerne sa flexibilité - ou jusqu'à récemment, son manque de flexibilité perçu - pour faire face aux crises et nouveaux défis.

Malgré un budget de l'UE qui a mobilisé 12 milliards d'euros en 2014 et 2015 pour faire face à des événements tels que l'indemnisation des agriculteurs touchés par l'embargo russe ou l'aide aux éleveurs affectés par la crise du prix du lait, les experts (et le Parlement européen) conviennent que les « mécanismes actuels de flexibilité ne sont pas destinés à répondre à des crises multiples et persistantes¹¹.

¹¹ [Étude sur le potentiel et les limites de la réforme du financement du budget de l'UE, groupe de haut niveau sur les ressources propres, juin 2016](#)

La structure rigide du budget de la Commission européenne signifie qu'elle ne dispose que de deux solutions pour gérer des situations d'urgence imprévues qui ne relèvent pas du champ d'application des politiques et programmes de l'UE :

- La première de ces options consiste à **redéployer des programmes de financement européens existants** : il s'agissait de l'option initialement choisie par la Commission pour faire face à la crise des migrants et des réfugiés, qui incitait les États membres à reprogrammer les fonds de la politique de cohésion de l'UE en vue de soutenir les mesures d'urgence.
- La deuxième option consiste à recourir aux « **instruments de flexibilité** »¹² du CFP, qui proposent certaines options pour faire face aux catastrophes majeures et situations d'urgence.

La révision à mi-parcours de la proposition de budget de l'UE a contribué dans une certaine mesure à aborder ces questions en proposant une réserve de crise de l'UE, bien qu'à ce stade elle soit financée par des fonds non utilisés au sein du CFP.

4. Prochaines étapes

Les questions évoquées ci-dessus signifient que les réformateurs du budget européens devront prendre des décisions extrêmement difficiles pour doter l'Union européenne d'un budget modernisé au service de ses citoyens. À l'aube du Brexit, la seule certitude est que le statu quo n'est pas envisageable et que des changements devront être apportés, d'un commun accord, à la structure du CFP pour assurer la survie de l'UE.

Le Secrétariat général de la CRPM :

- Invite les membres à examiner les options et scénarios envisagés dans la présente note ;
- Continuera de suivre l'évolution du futur budget de l'UE afin de permettre à la CRPM d'adopter une position à ce sujet avant fin 2017.

¹² Il s'agit notamment de la [Réserve d'aide d'urgence, du Fonds de solidarité de l'UE, de l'Instrument de flexibilité et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation](#).



Personne à contacter : Nicolas Brookes, Directeur CRPM

E-mail : nicolas.brookes@crpm.org

La Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) rassemble quelque 160 Régions issues de 25 États de l'Union européenne et au-delà.

Représentant près de 200 millions de citoyens, la CRPM agit en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen.

Elle opère à la fois comme un *think tank* et un lobby pour les Régions. Son principal objectif se concentre sur la cohésion sociale, économique et territoriale, les politiques maritimes et l'accessibilité.

www.cpmr.org

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tél. : + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels
Tél. : +32 (0)2 612 17 00

E-mail : Secretariat@crpm.org ; Site Web : www.cpmr.org

Réf. : CRPMNTP170006