



CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin, 35700 RENNES - FR
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

FEVRIER 2016

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

LA REVISION A MI-PAROURS DU BUDGET DE L'UE : QUELS ENJEUX POUR LES REGIONS DE LA CRPM ?

1. Introduction

Des préparatifs sont en cours en vue d'entamer une révision à mi-parcours du budget de l'Union européenne pour 2014 - 2020 (le « CFP », cadre financier pluriannuel). Il s'agit d'un moment décisif, tant pour la Commission Juncker que pour l'avenir du projet européen.

Cette révision à mi-parcours du CFP est le fruit d'une demande formulée par le Parlement européen en 2013, à l'occasion des négociations du budget européen pour 2014 - 2020. Une « clause de révision post-électorale », confirmée dans l'accord politique conclu le 27 juin 2013, avait été sollicitée par le Parlement européen afin de donner la possibilité aux membres nouvellement élus du Parlement européen et de la nouvelle Commission européenne de réévaluer les priorités de l'UE.

Cette note analyse les raisons pour lesquelles la révision du CFP est essentielle pour la CRPM et ses régions (section 2), en définit la portée (section 3), examine les problématiques auxquelles elle fait face (section 4), présente la position du Parlement européen (article 5) et recommande une approche pour le positionnement de la CRPM sur cette question (section 6).

En bref :

- La Commission européenne présentera une proposition de révision du CFP en vue d'« évaluer les priorités » de l'UE pour la seconde moitié de la période budgétaire de l'UE (2017 jusqu'en 2020)
- La date à laquelle la proposition de la Commission sera publiée, ainsi que les éléments abordés par la révision suscitent **beaucoup d'incertitude**. Cette proposition devrait voir le jour d'ici fin 2016, bien que son contenu dépendra en grande partie de l'issue du référendum d'adhésion à l'UE du Royaume-Uni.
- La révision à mi-parcours du CFP constituera également un « **banc d'essai** » pour le budget de l'UE après 2020 (et les politiques communes européennes) et l'avenir de l'intégration européenne.

2. Pourquoi la révision du CFP est-elle aussi importante pour la CRPM ?

Sur le court terme, cette révision a des répercussions sur les politiques de l'UE qui intéressent les Régions de la CRPM, y compris la Politique des transports de l'UE, la Politique de cohésion, Horizon 2020 mais aussi potentiellement sur d'autres questions telles que l'approche de l'UE pour faire face à la crise des réfugiés.

Sur le moyen terme, il s'agit du début du processus politique pour la réforme du budget de l'UE après 2020. Des discussions informelles avec le Secrétariat général¹ confirment que la révision à mi-parcours du CFP va inévitablement empiéter sur le débat à plus long terme concernant la taille et la structure du budget de l'Union européenne.

Sur le long terme, elle concerne l'avenir de l'Union européenne et l'intégration européenne. Le Parlement européen et le Conseil saisiront sans nul doute l'occasion qu'offre le processus de révision à mi-parcours pour

¹ Le Secrétariat de la CRPM a rencontré Jean-Eric Paquet, Secrétaire général adjoint de la Commission, et Christopher Becher, Chef d'unité adjoint chargé du dossier de la révision à mi-parcours du CFP, les 20 et 29 janvier respectivement.

mettre sur la table un certain nombre de revendications à long terme liées à l'avenir de l'UE. Du côté du Conseil, les débats sur ce que le « budget idéal de l'UE » devrait être ont déjà été engagés par la présidence néerlandaise de l'UE². Le Parlement européen, pour sa part, a adopté une approche proactive pour anticiper la publication de la révision à mi-parcours de la proposition (voir la section 5 ci-dessous).

3. Quel est le périmètre de la révision ?

3.1. Fondement juridique

Le but de la révision à mi-parcours du CFP est de permettre aux institutions de « réévaluer les priorités » de l'Union européenne (Considérant 2 du règlement CFP), en tenant compte de l'évolution de la situation économique sur la base des dernières données macroéconomiques.

Dans la pratique, la révision à mi-parcours du CFP consistera en un ensemble de propositions visant à modifier la législation communautaire actuelle relative à certaines parties du budget de l'UE. Le paquet devra ensuite être adopté par le Parlement européen et le Conseil.

La question centrale, sans réponse au moment de la rédaction de ce document, est de savoir si l'exercice sera **une simple révision technique de certains textes de loi ou un examen à part entière** de la réglementation à l'appui des politiques communes européennes, telles que la Politique de cohésion de l'UE, susceptible d'entraîner des changements importants, notamment sur les taux de cofinancement pour certains programmes de financement.

3.2. « Entièrement justifiée du point de vue technique, mais au pire moment possible du point de vue politique »

La date à laquelle intervient la publication de la révision à mi-parcours du CFP est problématique pour plusieurs raisons :

- *Lien avec le référendum sur l'adhésion à l'UE du Royaume-Uni*

La première de ces problématiques concerne le référendum prévu au Royaume-Uni sur son adhésion à l'UE. Le calendrier de ce référendum repose sur les négociations entre le gouvernement britannique et la Commission et les autres États de l'UE. Un référendum en juin semble probable si le Premier ministre britannique estime que ses quatre demandes de réformes de l'UE³ sont satisfaites.

- *Calendrier des élections générales allemandes et françaises*

Le calendrier des élections générales allemandes en septembre, mais aussi de l'élection présidentielle française (avril/mai 2017) est un autre facteur qui ajoute à la complexité de la publication de la révision.

- *Interconnexion avec les travaux préparatoires en vue du budget de l'UE pour l'après-2020*

De l'aveu même des représentants de la Commission européenne, il est impossible de dissocier la révision à mi-parcours du CFP et la préparation du budget de l'UE pour l'après 2020. Le règlement CFP impose à la Commission de publier une proposition pour le budget de l'UE de l'après-2020 d'ici le 1er janvier 2018.

3.3. Ce que la révision à mi-parcours ne peut pas faire

- *Réduire le financement de l'UE relevant de la gestion partagée*

Les enveloppes nationales préalablement allouées ne peuvent être réduites par la révision à mi-parcours. Cela inclut la Politique de cohésion (Rubrique 1b), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) (Rubrique 2), ainsi que les programmes en gestion partagée visés à la Rubrique 3 (Le Fonds asile, migration et intégration (FAMI) et le Fonds sécurité intérieure (FSI)).

- *Anticiper la création d'un budget de la zone euro*

La proposition de la Commission concernant la révision à mi-parcours du CFP ne traitera pas directement des propositions à long terme formulées dans le Rapport des cinq Présidents⁴, notamment de la création d'un budget pour la zone euro.

² Présidence néerlandaise de l'UE de la Conférence sur le CFP organisée le 28 janvier

³ Voir la lettre adressée au Président du Conseil de l'UE Donald Tusk

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf

⁴ Publié en juin 2015, le [Rapport des cinq Présidents](#) consiste en une série de propositions sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire.

- **Établir des liens avec la clause de révision des dotations des Fonds structurels**

Les dotations des Fonds structurels pour tous les États membres et régions seront examinées afin de prendre en compte les dernières statistiques du PIB. Il s'agit d'un ajustement technique qui tiendra compte des changements en termes d'éligibilité régionale et d'attribution, en fonction de la moyenne de 2012, 2013 et 2014⁵. Il est entendu que les chiffres du PIB régional pour 2014 seront publiés en mars et l'ajustement sera effectué par la Commission en mai 2016.

4. Quelles sont les problématiques susceptibles d'orienter la révision à mi-parcours du CFP ?

Un certain nombre d'initiatives de la Commission alimenteront la révision à mi-parcours du CFP, y compris le Groupe de haut niveau sur la simplification des Fonds ESI et l'initiative de Budget axé sur les résultats. Il est important de noter que le retard dans le démarrage du processus de programmation des fonds ESI aura une incidence négative sur le plaidoyer en faveur de la survie de la Politique de cohésion après 2020, du fait que très peu de preuves seront disponibles pour démontrer l'impact des fonds depuis le 1er janvier 2014.

Des critiques ont déjà été exprimées au plus haut niveau concernant le budget de l'UE, comme en témoignent les déclarations suivantes :

« Les crises récentes et l'évolution des priorités ont déjà obligé le CFP à atteindre ses limites » *Document de travail du Parlement européen sur la révision à mi-parcours du CFP.*

« La majeure partie de l'argent du [CFP 2014 - 2020] est dépensée non pas pour relever les défis actuels ; elle est allouée sur la base de raisons historiques » *Wolfgang Schäuble, ministre allemand des Finances, Conférence sur le budget de l'UE axé sur résultats, 22 septembre 2015*⁶.

« Le financement actuel du budget de l'UE est, cependant, trop compliqué, et pas assez transparent. [...] Nous finançons le budget par le biais de différentes sources, nous utilisons différentes méthodes pour calculer nos contributions, et nous révisons nos contributions par la suite en revenant jusqu'à quatre ans en arrière après la clôture du budget », *Jeroen Dijsselbloem, ministre néerlandais des Finances, Conférence sur le CFP, 28 janvier 2016*⁷

C'est pourquoi la révision à mi-parcours du CFP est susceptible d'être orientée par les problématiques suivantes :

- **La souplesse de l'UE pour répondre à la crise**

La perception d'un manque de souplesse de l'Union européenne (et de son budget) pour faire face à la crise récente sera un des principaux, sinon le principal facteur en termes de révision à mi-parcours du CFP. Le budget de l'UE a fait l'objet de fortes pressions pour ne pas avoir su réagir de façon appropriée à la crise des réfugiés en particulier, malgré le recours à ce qu'on appelle l'« instrument de flexibilité » et aux mesures visant à encourager les autorités de gestion des Fonds structurels à réorienter les programmes opérationnels vers une réponse à la crise des réfugiés⁸.

L'une des questions à aborder en priorité dans le cadre de la révision est par conséquent de savoir si la Commission va proposer d'augmenter les moyens financiers du budget de l'UE pour faire face à des crises imprévues.

- **Le sort du Fonds européen d'investissement stratégique (EFIS)**

Dans l'immédiat, des pressions s'exerceront - de la part du Parlement européen principalement - afin de compenser le redéploiement du financement d'Horizon 2020 et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour établir l'EFIS l'année dernière. Les enveloppes destinées aux deux programmes ont été réduites de 2,2 milliards d'euros et 2,8 milliards d'euros, respectivement, et leur financement transféré à l'EFIS. Sur un plan stratégique à plus long terme, la Commission ne manquera sans doute pas de rappeler l'importance des instruments financiers dans le cadre du budget de l'Union européenne.

⁵ Voir l'article 92 du CFP pour plus de détails : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

⁶ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2015/2015-09-28-keynote-eu-budget-focused-on-results.html>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/jeroen-dijsselbloem/documenten/toespraken/2016/01/28/multiannual-financial-framework>

⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2015/09/the-role-of-cohesion-policy-in-the-integration-of-migrants-and-refugees-statement-by-commissioner-corina-cretu

Reste à voir si la Commission profitera de l'occasion pour annoncer ce qui pourrait venir à la suite du Plan Juncker et de l'EFSE, qui se poursuivra jusqu'en décembre 2017.

- **Le suivi de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (ISJ)**

L'une des innovations de la période 2014 - 2020 a été la mise en place de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, visant à stimuler la création d'emplois. 6,4 milliards d'euros (dont la moitié provenant du Fonds social européen) ont été alloués à l'initiative pour 2014 et 2015, et un rapport intérimaire sur l'ISJ doit être publié en juin 2016.

Il est possible que la révision à mi-parcours du CFP propose une reconduction des fonds attribués à l'ISJ pour 2017 - 2020.

- **Le règlement de la crise des paiements dans le budget de l'UE**

La question des « factures impayées » des États membres à l'égard du CFP n'est pas une nouveauté⁹. Il y a un risque qu'une nouvelle crise des paiements voie le jour dans la seconde moitié du CFP, au moment où les programmes de la Politique de cohésion atteignent leur pic naturel des paiements, ce qui reviendrait à répéter la situation rencontrée lors de la période de programmation 2007-2013, où certains programmes financés par l'UE, tels qu'ERASMUS, risquaient d'être suspendus.

5. Position du Parlement européen

À juste titre, le Parlement européen adopte une approche proactive à l'égard de la révision à mi-parcours du CFP. Les eurodéputés Isabelle Thomas (Vice-présidente du groupe S&D, France) et Jan Olbrycht (groupe PPE, Pologne) ont été nommés en tant que co-rapporteurs chargés de cette question. Les principales revendications sont les suivantes :

À court terme

- Un examen à part entière, pas une révision ;
- Une éventuelle augmentation du budget pour les projets Mécanisme pour l'interconnexion en Europe et Horizon 2020 en vue de compenser le transfert du financement des deux programmes au profit de l'EFSE ;
- D'éventuelles modifications du budget européen pour permettre à l'UE de faire face aux imprévus et aux crises extérieures, y compris d'éventuelles modifications en vue de renforcer la flexibilité du budget de l'UE ;
- Régler la crise persistante des paiements dans le budget de l'UE.

Pour l'après-2020

- Un débat sur la durée du CFP. Le Parlement pourrait proposer une durée de 5 ans afin d'aligner la durée du CFP avec le mandat du Parlement européen ;
- Un débat sur les ressources propres, fondé sur les travaux menés par le Groupe de haut niveau sur les ressources propres (HLGOR) présidé par Mario Monti ;
- Un débat visant à accroître la performance du budget de l'UE ;
- Un débat sur l'unité du budget de l'UE, à la lumière des propositions émanant du Rapport des cinq Présidents en vue d'établir un budget distinct pour la zone euro ;
- Une discussion sur l'utilisation des instruments financiers dans le budget de l'UE ;

Un rapport stratégique présentant ces perspectives devrait être publié en avril 2016.

6. Comment la CRPM devrait-elle se positionner ?

En plus des points abordés dans les sections 4 et 5, la révision à mi-parcours du CFP soulève des questions stratégiques à long terme sur l'avenir du budget de l'Union européenne. Ces questions sont notamment les suivantes :

- **Quelle sera la portée de l'exercice de révision à mi-parcours sur le plan des législations qui étayent les politiques européennes stratégiques pour la CRPM ; par exemple concernant les Fonds structurels et d'investissement de l'UE (ESI) et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe**

⁹ Il est estimé que le « Reste à liquider » (RAL), qui porte sur les engagements restant à liquider des États membres au CFP, a atteint 222 milliards d'euros pour la période 2007 - 2013

(MIE) ? Les critères d'attribution et les taux de cofinancement feront-ils l'objet d'une quelconque renégociation ?

- **De quel type de flexibilité avons-nous besoin pour le budget de l'UE ?**

La flexibilité est le maître-mot lorsqu'il est question de débattre du budget européen parmi les décideurs de l'UE. Mais la flexibilité peut être interprétée de différentes manières. *Cette flexibilité pourrait-elle signifier la fin de programmes opérationnels de sept ans pour les fonds ESF, par exemple ? Qu'advierait-il des programmes relevant de la gestion partagée ?*

- **« Peut-être serait-il opportun qu'une plus grande partie du financement [de la cohésion] soit centralisé au niveau de l'UE afin de s'assurer que les fonds soient dépensés conformément aux priorités (européennes) ? »**

La question ci-dessus n'a pas été inventée par le Secrétariat général de la CRPM, mais est extraite d'un discours prononcé le 28 janvier par la Commissaire européenne au budget, Kristalina Georgieva¹⁰. Cette question illustre les critiques exprimées par les adversaires de la Politique de cohésion sur l'inefficacité des programmes relevant de la gestion partagée et le fardeau administratif qui y est associé. *La Politique de cohésion pourrait-elle faire un « Retour vers le futur » et intégrer des éléments gérés de façon centralisée par la Commission, avec des appels à propositions, comme pour Horizon 2020, ou par les États membres, sur le modèle des initiatives communautaires mises en œuvre au cours de la période 2000 - 2006 (projets EQUAL ou URBAN II, par exemple) ?*

- **« Quelle est l'interaction entre la Politique de cohésion et l'EFSD (« Plan Juncker ») si ce dernier devait se poursuivre au-delà de 2020 ? Nous nous pencherons également sur le fonctionnement des instruments financiers et à leur interaction avec les subventions. »**

Il s'agit d'un autre extrait du discours de la Commissaire au budget, prononcé à l'occasion de la Conférence sur le CFP. La question confirme la volonté de la Commission de renforcer l'utilisation des instruments financiers dans le budget de l'UE et le risque réel que toutes les régions européennes ne soient pas éligibles aux subventions au titre de la Politique de cohésion après 2020.

Ces questions peuvent être abordées par les membres de la CRPM lors de la session de travail sur le budget de l'UE qui aura lieu au cours de la réunion du Bureau politique de la CRPM à Haarlem le 19 février.

Compte tenu de cela, le Secrétariat Général de la CRPM recommande que la CRPM définisse une position globale sur l'exercice de révision du CFP. En fonction du moment auquel la publication de la révision du CFP interviendra, une position pourrait être adoptée lors de l'Assemblée Générale de la CRPM aux Açores en novembre 2016.

Le document de position politique de la CRPM pourrait compiler des recommandations à partir des études menées par la CRPM et des contributions apportées par les Commissions géographiques, les groupes de travail et les événements de la CRPM, y compris :

- Les résultats de la Conférence de haut niveau « Les obstacles à l'investissement et l'accès au financement pour l'économie maritime en Europe » qui s'est tenue le 18 février à Haarlem (NL) ;
- L'étude à venir de la CRPM sur la dimension territoriale des instruments financiers de l'UE ;
- Les réunions de la Task Force de la CRPM sur les migrations, du Groupe de travail sur les transports de la CRPM, du Core Group de la CRPM en particulier ;
- Les déclarations finales des Commissions géographiques de la CRPM et les conclusions établies dans le cadre de leurs Groupes de travail thématiques ou des projets de coopération territoriale européenne (CTE).

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/georgieva/announcements/speech-vice-president-kristalina-georgieva-eu-presidency-conference-multiannual-financial-framework_en