

DOCUMENT DE REFLEXION SUR L'AVENIR DES FINANCES DE L'UE¹ : SYNTHÈSE

Cette communication, qui clôture la série de documents publiés dans le cadre du processus du Livre Blanc sur le Futur de l'UE², vise à stimuler la discussion en vue de l'élaboration des propositions de la Commission sur le prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP) de l'UE, attendues pour juillet 2018.

Le budget de l'UE représente 1% de son RNB, et cette part a diminué au fil du temps, malgré l'élargissement. Il a donc subi une pression croissante pour davantage d'efficacité et d'efficacités. Sa composition a évolué, la PAC et la Politique de Cohésion voyant leur part diminuer ; ces 2 rubriques représentent toutefois encore 70% du total.

Pendant la crise économique et financière, le budget s'est avéré être une source majeure d'investissements stables et propice à la croissance, notamment au travers de la Politique de Cohésion, mais également de l'EFSI. Il a également soutenu la réaction européenne à la crise des réfugiés et à la menace terroriste. Toutefois, ces crises ont poussé la flexibilité du budget dans ses limites. Or, les défis pour l'Union se multiplient (faiblesse de la productivité et des investissements, évolution démographique, migration, changement climatique, défense, cybersécurité, terrorisme), alors que la pression sur les finances publiques des Etats membres et de l'UE s'accroît.

Le financement du budget a également évolué. Il est financé au travers de trois principaux types de ressources propres : les contributions nationales calculées sur base de leur RNB, les contributions fondées sur la TVA et les droits de douane perçus aux frontières extérieures. Toutefois, le système de financement est rendu complexe et opaque suite à l'introduction progressive d'ajustements et 'rabais' visant à réduire la contribution de certains Etats membres. Aujourd'hui, la valeur du budget de l'UE pour les Etats membres est essentiellement abordée selon la logique du 'juste retour', et donc la mesure du solde net des contributions versées et fonds reçus. Or, la valeur ajoutée découle également d'autres éléments tels que la mise en commun de ressources, la coordination des politiques, les gains économiques liés à l'appartenance à une zone économique intégrée.

Le budget a par ailleurs été complété par d'autres instruments et institutions, dont certains sont hors budget et ne sont donc pas régis par les mêmes règles, ce qui a contribué à la complexité du système.

La Commission européenne souhaite placer **le concept de valeur ajoutée européenne** au cœur de la réflexion sur l'avenir du budget de l'UE. Elle en trace les contours : réalisation d'objectifs fixés dans le Traité, financement de biens publics de dimension européenne, contribution aux libertés fondamentales³, au Marché Unique ou à l'Union Economique et Monétaire. L'UE ne devrait agir que si son action est plus efficace que celle qui serait menée au niveau national, régional ou local⁴. Il s'agit de s'ajouter aux efforts nationaux ou régionaux ou les compléter, et non de s'y substituer. La valeur ajoutée européenne peut prendre la forme de coûts évités et d'avantages indirects. Il convient enfin de répondre aux attentes des citoyens européens, souvent en décalage avec les possibilités offertes par le cadre financier de

¹ COM(2017)358.

² https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_fr

³ P.ex. Erasmus + et corps européen de solidarité, interventions dans le voisinage de l'UE

⁴ Sont cités plusieurs exemples : programmes transfrontières, infrastructures transnationales, investissements de la Politique de Cohésion, contrôle des frontières extérieures, aide et investissement à l'extérieur, financement de projets scientifiques et d'innovation d'excellence et de grands projets et technologies génériques clés.

l'UE. Transparence et clarté sont à renforcer, de même que la cohérence stratégique interne du budget.

Face aux **nouveaux défis et tendances**, la Commission préconise de se concentrer sur **quatre objectifs : sécurité, puissance économique, durabilité et solidarité**.

Concernant la **sécurité**, l'UE a un rôle essentiel à jouer en assurant le contrôle de ses frontières extérieures, en renforçant ses réseaux d'information et l'appui fourni par les agences, ou en apportant des réponses à la montée de l'instabilité dans son voisinage. Ce thème couvre en outre d'autres domaines tels que la santé publique, la réponse aux catastrophes.

Il conviendra de décider du rôle du budget dans le soutien à l'action engagée par l'Union pour construire un espace de liberté, de sécurité et de justice, et aussi dans la mise en œuvre de la stratégie globale et dans l'élaboration d'une politique de défense commune.

Les défis liés à la **durabilité** sont nombreux : chômage des jeunes, vieillissement de la population, changement climatique, pollution, énergie durable, migrations. Le programme pour le développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable des Nations Unies constituent un ancrage de la politique intérieure et extérieure de l'UE. Les différentes dimensions du développement durable sont intégrées à la Stratégie Europe 2020, et l'engagement a été pris de consacrer 20% du budget 2014-2020 à la lutte contre le changement climatique, et 0,7% du RNB de l'UE à l'aide publique au développement dans le cadre du programme 2030.

Il faut également favoriser la **compétitivité et éviter l'aggravation de la fracture sociale**, avec pour objectif de réduire les disparités entre Etats et en leur sein, et de permettre à chacun de participer à la société. Les dépenses sociales restent entre les mains des Etats membres en grande majorité, mais le document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe⁵ a recensé les domaines où l'UE pouvait apporter une contribution financière accrue. De même, le document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation⁶ trace la voie pour l'accompagnement de la transformation de l'économie.

Tout budget public doit remplir **trois fonctions de base** : l'investissement dans les biens publics, la redistribution et la stabilisation macroéconomique. C'est le cas du budget de l'UE mais à des degrés divers : au travers des programmes en gestion centralisée et partagée pour les deux premières, et seulement de manière indirecte pour la dernière. Il n'a en effet pas été conçu pour absorber des chocs macroéconomiques. La question de la création d'une fonction de stabilisation et de moyens permettant de faire avancer la convergence a été posée dans le document de réflexion sur l'approfondissement de l'UEM⁷. Il faut également examiner plus avant les liens entre réformes structurelles et le budget de l'UE.

L'investissement dans les biens publics est réalisé au travers de **différents programmes de l'UE** (Horizon 2020, COSME, Erasmus+, Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, EFSI,...). Il est possible d'en améliorer l'efficacité et l'impact en renforçant les synergies, en renforçant l'utilisation des instruments financiers, en simplifiant les règles et en renforçant la flexibilité.

Les objectifs de cohésion et de renforcement de la résilience sont notamment poursuivis au travers de la **Politique de Cohésion**, qui a été réformée en profondeur. Si son bilan est globalement positif, des améliorations peuvent être apportées. Suite à la crise, elle a compensé

⁵ https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_fr

⁶ https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_fr

⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_fr

la baisse des investissements nationaux, ce qui a conduit à une hausse des taux de cofinancement et réduit l'effort d'investissement global. Il conviendrait également de revoir la manière dont elle peut répondre aux crises et événements imprévus. Il pourrait aussi être nécessaire de renforcer le lien avec la gouvernance économique et le semestre européen pour que le système soit plus simple, transparent et encourage à la mise en œuvre de réformes concrètes. Il sera enfin nécessaire d'adopter une approche plus radicale pour simplifier sa mise en œuvre et assouplir la programmation.

La **Politique Agricole Commune** (PAC) permet d'assurer la durabilité économique, sociale et environnementale des communautés agricoles et rurales. Elle a également été profondément réformée. Pour répondre aux appels à l'orienter davantage vers la fourniture de biens publics liés à la protection de l'environnement et à l'action pour le climat il faudra des mesures plus ciblées tenant compte des particularismes régionaux. Les paiements directs visent principalement les grandes exploitations agricoles et les propriétaires fonciers. Elle soutient également des programmes de développement rural, et a fourni des aides d'urgence pour faire face à des situations particulières. Il faudra rechercher un juste équilibre entre mesures politiques et enveloppes financières, subventions et instruments financiers, outils de gestion des risques et autres mécanismes de marché afin de faire face aux risques et aux aléas du secteur agricole.

En matière de **gestion de la migration**, l'UE doit prendre des mesures immédiates, de concert avec les Etats membres. Elle devrait fournir aux Etats membres des outils pour améliorer cette gestion à moyen et long terme. Il convient également de combiner politiques intérieures et extérieures. Le budget actuel a déjà permis d'aider les Etats membres dans ce domaine.

Actuellement, l'**action extérieure** de l'UE représente 6% du cadre financier pluriannuel ; les budgets ont été renforcés au cours des dernières années pour parer aux situations d'urgence. L'UE promeut ainsi la stabilité hors de ses frontières, favoriser la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, encourage la coopération, s'attaque aux causes des migrations et de l'extrémisme. Compte tenu des nouveaux défis qui sont définis dans la stratégie globale concernant les questions de politique étrangère et de sécurité, il est nécessaire d'examiner si les finances de l'UE lui permettent d'y répondre, et si les instruments existants sont efficaces. Il pourrait être nécessaire de créer les moyens de lever un grand volume de capitaux privés, et de renforcer les synergies entre politiques internes et externes, notamment concernant les objectifs de développement durable et le partenariat avec les pays tiers dans le domaine de la migration.

Pour le **futur budget de l'UE**, la Commission pointe les principaux points de discussion suivants, en soulignant la tension entre ambition politique de l'UE et pression budgétaire. Le budget et le niveau d'ambition doivent être alignés, ce qui suppose de faire des choix :

Priorités à retenir

La Commission trace les premières pistes suivantes :

- Réduction des disparités économiques et sociales : la priorité absolue serait d'investir dans les personnes. Une **garantie pour l'enfance** pourrait être mise en place sur le modèle de la garantie pour la jeunesse. Un meilleur ciblage des dépenses sociales vers les régions caractérisées par les plus fortes inégalités ; les critères utilisés pourraient être revus.
- **Défense** : il existe un consensus sur la nécessité de coopérer davantage, notamment en matière de R&D, de compétitivité de l'industrie européenne et de marchés publics. Le budget de l'UE devrait financer un fonds européen de la défense.

- Création d'**incitations au soutien des réformes structurelles**, qui pourraient prendre la forme d'avantages financiers et reconnaîtraient le coût économique, financier ou politique à court terme de ces réformes. Il pourrait s'agir d'interventions renforcées dans le cadre de la Politique de Cohésion soit d'incitations s'inscrivant dans le cadre d'un nouveau fonds indépendant, ouvert à tous les Etats membres. Elles devraient soutenir les politiques européennes et la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays (CSR) ; le soutien technique apporté à ces efforts pourrait aussi être financé. La Commission avance aussi l'idée d'un lien entre décaissement des fonds de l'UE et respect de l'Etat de droit dans les Etats membres.
- Création d'une **fonction de stabilisation** : le document de réflexion sur l'approfondissement de l'UEM suggère la création d'un mécanisme de stabilisation macro-économique. Celui-ci viserait à protéger contre les chocs asymétriques de grande ampleur. Il pourrait prendre la forme d'un régime de protection des investissements, d'un système de réassurance pour les régimes nationaux d'assurance chômage ou d'un 'fonds pour les mauvais jours'. Ces options pourraient être financées par les instruments existants ou un nouvel outil. Il faudra examiner s'il devrait être lié à une nouvelle capacité budgétaire de la zone euro ou pourrait être pris en charge par le budget de l'UE.
- La transition vers de nouveaux modèles de croissance durable implique des investissements considérables, principalement dans des **infrastructures énergétiques**. Le budget de l'UE peut jouer un rôle de catalyseur.
- Tous les instruments existants devraient être passés en revue à la lumière du critère de **valeur ajoutée européenne**, mais aussi sous l'angle de la **cohérence entre instruments** et de l'harmonisation des règles (p.ex. pour les instruments financiers destinés aux PME).
- Réduire le nombre d'instruments en matière de **politiques extérieures** et accroître leur flexibilité. La budgétisation du Fonds Européen de Développement FED reste une option à débattre ; la Commission indique que son intégration viendrait augmenter le volume du CFP en conséquence.
- Assurer l'existence d'une **fonction publique européenne** forte, attractive pour les jeunes et capable d'obtenir des avancées sur les priorités de l'UE. Une nouvelle réduction des effectifs pourrait mettre en péril le bon fonctionnement des institutions européennes.
- **Réformer la PAC** : le débat est en cours, notamment quant au ciblage des paiements directs, à l'introduction d'un cofinancement national, la création d'outils de gestion des risques, la rationalisation de l'action des différents Fonds structurels en zone rurale, au développement d'incitants à la fourniture de biens et services publics en lien avec l'environnement et le climat.
- **Réformer la Politique de Cohésion** afin d'en accroître l'efficacité et d'en renforcer l'impact : davantage de souplesse pourrait être prévue p.ex. en laissant **une partie des moyens sans affectation**. Le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** (FEM) pourrait être assoupli, soutenir une plus large palette de mesure et être plus efficace en étant rattaché plus étroitement à la Politique de Cohésion. Il convient également **d'accélérer la mise en œuvre** de la Politique de Cohésion et de faciliter les transitions entre programmations, p.ex. via des règles de dégageant plus strictes, la simplification et l'accélération des procédures.

De nouvelles approches en matière de **renforcement des capacités** pourraient être explorées, telles qu'une meilleure coordination des instruments et une participation plus étroite de la Commission (cf. expérience de l'initiative en faveur des régions en retard de développement).

Les **niveaux de cofinancement national** devraient être relevés afin de renforcer l'implication et la prise de responsabilités. L'éligibilité des pays et régions **les plus développés** est à reconsidérer.

Pour renforcer la cohérence des investissements, il pourrait être envisagé de créer d'un **fonds unique**, ou un **corpus unique de règles** pour les fonds existants. L'harmonisation des règles entre Politique de Cohésion et autres instruments (p.ex. Horizon 2020 et mécanisme pour l'interconnexion) pourrait être une autre piste.

Enfin, il pourrait être envisagé de **réviser le système d'allocation des fonds**, avec l'ajout de nouveaux critères en lien avec les défis, p.ex. démographie, chômage, inclusion sociale, migrations, innovation, changement climatique.

Fonctionnement du budget

Un certain nombre de facteurs sont à considérer :

- Trouver un juste **équilibre entre stabilité et flexibilité** : une durée de 5 ans pourrait être envisagée, ou encore 5+5 avec révision à mi-parcours. Le manque de flexibilité est aussi à lier au nombre important de lignes budgétaires, au cloisonnement entre rubriques et à l'existence d'enveloppes préallouées. Il pourrait être envisagé de créer une réserve non programmée dans chaque programme, ainsi qu'une réserve de crise financée par les crédits non utilisés.
- Les **instruments financiers** gérés hors budget sont aussi une source de flexibilité. Ils ne sont adaptés qu'aux projets générateurs de recettes. Le nombre d'instruments financiers et de règles y relatives est un obstacle à leur utilisation optimale. Une solution pourrait être de les intégrer dans un fonds unique. L'approche utilisée pour la création en 2017 d'un Fonds de Fonds de capital-risque pourrait être développée pour fournir un financement stable aux projets et entreprises en phase de développement. Il faut enfin assurer la complémentarité entre ces outils et ceux mis en œuvre par les Etats membres dans le cadre de la Politique de Cohésion.
- La **simplification des règles**, qui sont source de retards et d'erreurs. Une solution pourrait être d'élaborer un corpus réglementaire unique. L'exécution du budget devrait être axée sur la performance, et les contrôles proportionnés selon les volumes, la fiabilité des institutions et l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle. Cela permettrait aussi aux Etats membres de rationaliser les systèmes de gestion et mécanismes institutionnels.

Volet recettes

La réflexion sur le volet dépenses doit s'accompagner d'une analyse critique de son mode de financement, en vue de mettre en place un système plus simple, transparent et équitable. Il existe de nombreuses sources de financement possibles⁸, mais aucune n'est parfaite ; il faudrait lier le choix aux principaux objectifs de la réforme.

De nouvelles ressources propres n'entraîneraient pas nécessairement d'augmentation du volume du budget, cela dépendra de la décision d'augmenter ou non le volume des dépenses. A niveau de dépenses inchangé, de nouvelles ressources propres réduiraient la part de la contribution fondée sur le RNB, qui joue le rôle de ressource résiduelle. Des avancées en matière de coordination fiscale faciliteraient la mise en place de certaines formes de ressources propres.

⁸ Cf Rapport Monti : http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_fr.cfm

Scénarios pour le futur

La Commission trace ensuite 5 scénarios possibles, en référence aux 5 scénarios présentés dans le Livre blanc pour l'Europe, qui présentent toutefois certaines caractéristiques communes : recherche d'efficacité et ciblage sur les programmes dont la valeur ajoutée européenne est démontrée, simplification, souplesse, suppression des rabais. La Commission prévoit d'abandonner l'élaboration de rapports sur les soldes nets ou d'en revoir la méthodologie. Les implications des 5 scénarios sont synthétisées ci-dessous :

SCÉNARIOS	 1 S'inscrire dans la continuité	 2 Faire moins ensemble	 3 Certains font plus	 4 Réforme radicale	 5 Faire beaucoup plus ensemble
PRIORITÉS POLITIQUES	Poursuivre le programme de réforme actuel	Recentrer le financement sur les fonctions nécessaires au marché intérieur	Comme dans le scénario 1, des budgets complémentaires sont mis à disposition par certains États membres dans les domaines dans lesquels ils décident d'aller de l'avant	Financement de priorités à très haute valeur ajoutée européenne	Faire beaucoup plus dans tous les domaines politiques
VOLUME	Stabilité globale	Considérablement plus faible	Légèrement plus élevé	Plus faible	Considérablement plus élevé
COMPÉTITIVITÉ	Part légèrement plus élevée	Comme dans le scénario 1, mais montant considérablement plus faible	Identique au scénario 1	Part plus élevée	Part plus élevée
COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE	Part moins élevée	Montant moins élevé	Identique au scénario 1	Part moins élevée	Montant plus élevé
AGRICULTURE	Part moins élevée	Montant moins élevé	Identique au scénario 1	Part moins élevée	Montant plus élevé
SÉCURITÉ, DÉFENSE, MIGRATION	Part plus élevée	Aucun financement	Part plus élevée; partiellement couverte par les États membres qui le souhaitent	Part nettement plus élevée	Part nettement plus élevée
ACTION EXTÉRIEURE	Part plus élevée	Montant moins élevé	Part plus élevée; partiellement couverte par les États membres qui le souhaitent	Part nettement plus élevée	Part nettement plus élevée
CAPACITÉ BUDGÉTAIRE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE			Mécanisme de stabilisation macroéconomique pour les États membres de la zone euro		Mécanisme de stabilisation macroéconomique et Fonds monétaire européen
RECETTES	Système actuel sans rabais; d'autres sources de recettes ou redevances financent le budget	Système actuel sans rabais	Identique au scénario 1, + de nouvelles politiques financées uniquement par les États membres participants	Scénario 1 simplifié; nouvelles ressources propres	Réforme en profondeur plus poussée que dans le scénario 4; de nouvelles ressources propres financent une part significative du budget de l'UE

En **conclusion**, la Commission indique que le *statu quo* n'est pas une solution pour le budget de l'UE. Le débat se poursuivra au cours du second semestre 2017, et le Président Juncker développera ces idées et donnera son point de vue lors de son discours sur l'Etat de l'Union en septembre⁹. La Commission présentera ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel au milieu de l'année 2018.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fr