



Bruxelles, le 14.2.2018
COM(2018) 98 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui
met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020**

*La contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 23
février 2018*

UN BUDGET POUR NOTRE UNION À 27

«Les budgets ne sont pas des exercices comptables; ils reflètent nos priorités et notre ambition. Commençons donc par débattre de l'Europe que nous voulons.»

*Jean-Claude Juncker
Président de la Commission européenne
8 janvier 2018*

1. Un budget pour une Union plus unie, plus forte et plus démocratique

Tous les sept ans, l'Union décide de ses futures finances. Les dirigeants s'engagent alors financièrement pour le type d'Union qu'ils souhaitent. S'il s'agit chaque fois d'un moment important, il est doublement vital aujourd'hui, à l'heure où l'Europe connaît un débat de fond sur la manière dont l'Union devrait évoluer au cours des prochaines années. Nous avons l'occasion de choisir l'Europe que nous voulons et de nous donner un budget qui nous aide à la bâtir.

La réunion informelle des dirigeants du 23 février tombe donc à point nommé et est essentielle. La première étape consiste à définir ce que les Européens veulent faire ensemble et à fixer les priorités. Il faudra ensuite doter l'Union des moyens d'agir. Les deux sont indissociables. Les choix que nous effectuons en matière de priorités et les domaines dans lesquels nous voulons que l'Union soit active façonneront le type de budget dont nous avons besoin. Le budget de l'UE est un moyen d'atteindre nos objectifs politiques.

Le livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe du 1^{er} mars 2017 énonçait une série de scénarios possibles pour l'avenir de l'Europe. Le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE du 28 juin 2017 examinait ce que chacun de ces scénarios pouvait signifier pour le budget de l'Union. Une Europe cantonnée au marché unique n'a pas besoin de programmes de financement de grande envergure. En revanche, une Europe qui choisit de faire plus à son niveau a besoin de ressources pour concrétiser cette ambition plus vaste. Quel que soit le chemin que nous déciderons d'emprunter, il y a une chose qui ne changera pas: la future Union à 27 devra disposer d'un budget fiable et capable d'affronter l'avenir, d'un budget qui lui permettra de réaliser ses priorités de manière plus efficiente.

Le cadre financier actuel a été adopté au moment où nous traversons la pire crise économique et financière depuis des générations. Les finances publiques de nombreux États membres étaient sous pression. Les efforts concertés de l'Union et de ses États membres ont permis de changer la donne. À présent que la reprise économique s'est accélérée, ce sont les enjeux actuels et futurs qui sont au centre de l'attention.

Les dirigeants ont adopté, le 16 septembre 2016 à Bratislava et le 25 mars 2017 dans la déclaration de Rome, un programme d'action positif pour l'Europe à 27. Les citoyens attendent à présent de l'Union qu'elle en tire des résultats concrets. Le prochain cadre financier pluriannuel constitue une étape décisive pour faire coïncider les aspirations et les moyens d'agir.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union signifiera la perte d'un contributeur important au financement des politiques et programmes de l'Union. Nous devons dès lors examiner d'un œil critique les domaines dans lesquels il est possible de faire des économies et de réaliser les priorités avec plus d'efficacité. Il s'agit d'une étape essentielle dans la préparation de toute proposition budgétaire et la Commission est fermement déterminée à recourir à des mesures de modernisation et de simplification chaque fois que c'est possible. Cependant, il conviendra aussi de se montrer prêt à examiner dans un esprit d'ouverture les ressources nécessaires pour traduire de nouvelles priorités en résultats tangibles.

La Commission a l'intention de présenter ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel d'ici au début du mois de mai 2018 au plus tard, sur la base de consultations intensives menées avec les États membres, le Parlement européen et le grand public. Ces propositions seront équitables, équilibrées et clairement axées sur l'obtention de résultats de façon efficace. Il appartiendra alors aux États membres et au Parlement européen de statuer - à la fois sur le budget futur et, plus fondamentalement, sur le type d'Europe que nous voulons.

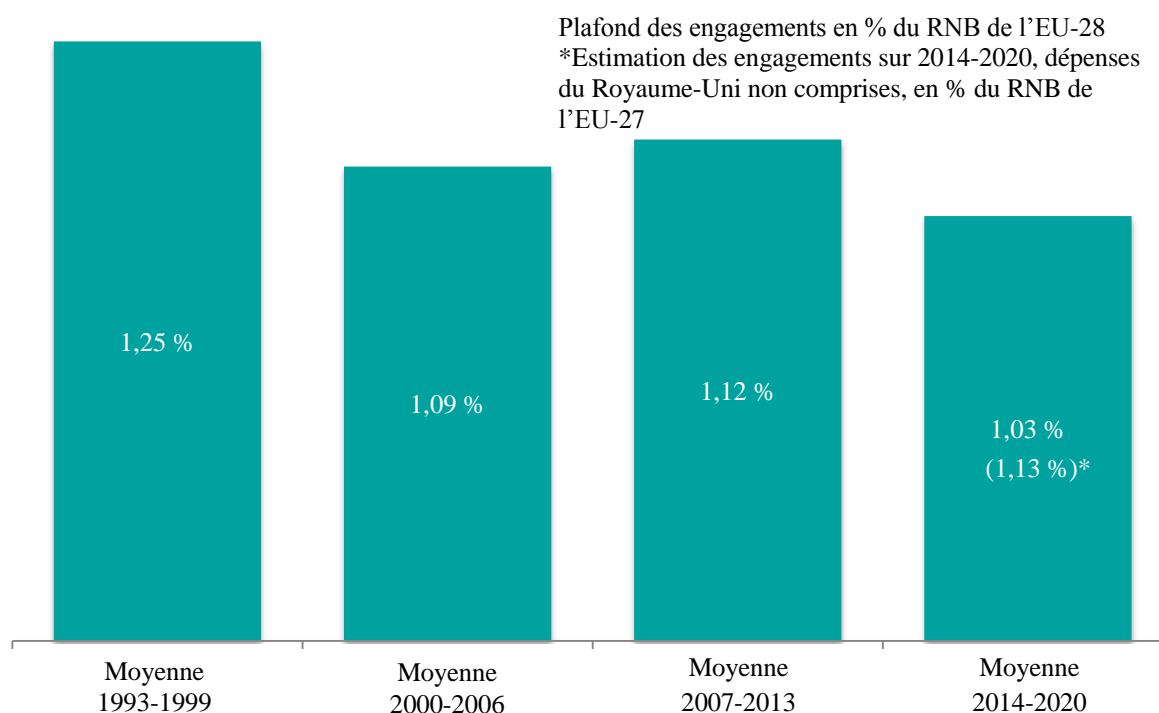
La conclusion d'un accord sur un nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 sera un moment clé pour permettre aux dirigeants européens de renouveler leur engagement en faveur d'un programme d'action positif et de l'Europe elle-même. Elle constituera un test important pour l'unité de notre Union et notre capacité à agir dans un monde en mutation. Les dirigeants disposent à présent d'une fenêtre d'opportunité pour faire le choix d'une Union plus unie, plus forte et plus démocratique - et opter pour un budget qui permette d'en faire une réalité.

2. Le budget de l'UE, levier de valeur ajoutée européenne

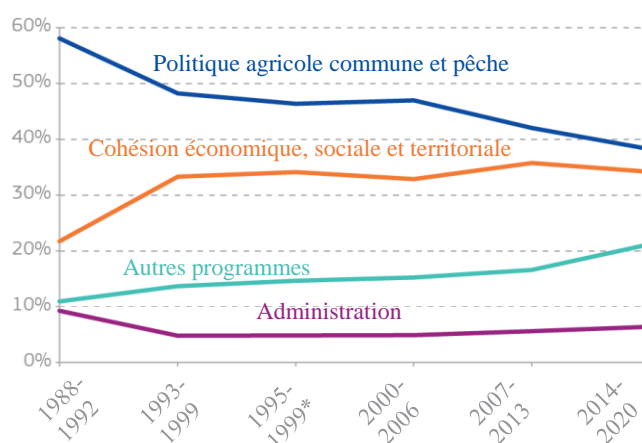
Le budget de l'UE est unique. Contrairement aux budgets nationaux, qui sont utilisés dans une large mesure pour fournir des services publics et financer les systèmes de sécurité sociale, le budget de l'UE est principalement un budget d'investissement. Le cadre financier pluriannuel sur sept ans procure un horizon de planification à plus long terme ainsi que la stabilité indispensable à la planification des investissements. Le budget de l'UE doit toujours être à l'équilibre.

Le budget de l'UE aide l'Union à mettre en œuvre les politiques communes et à relever toute une série de défis, tant au sein de l'Union qu'ailleurs dans le monde. Équivalent à environ 1 % du revenu national brut (RNB) combiné des 28 États membres actuels et à environ 2 % seulement des dépenses publiques dans l'UE, il représente une petite partie des dépenses publiques totales dans l'Union. En d'autres termes, chaque citoyen bénéficie des avantages considérables qu'offre l'Union pour un prix inférieur à celui d'une tasse de café par jour.

La taille du budget de l'UE en pourcentage du revenu national brut



La composition du budget de l'UE a évolué au fil du temps. La part des dépenses agricoles et des dépenses de cohésion a diminué, même si elle représente encore plus de 70 % du total. Les investissements visent de plus en plus les programmes directement gérés au niveau européen et des domaines tels que la recherche et l'innovation, les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, les programmes de mobilité pour les jeunes et l'action extérieure de l'Europe.



*Ajusté pour tenir compte de l'élargissement de 1995

Pendant la crise économique et financière, les budgets nationaux de nombreux États membres ont été mis à rude épreuve. À l'époque, le budget de l'UE (et notamment les Fonds structurels et d'investissement européens) est apparu comme une source essentielle d'investissements stables et propices à la croissance. Depuis, le Fonds européen pour les investissements stratégiques a joué un rôle majeur en mobilisant des investissements privés partout en Europe. Tout récemment, le budget de l'UE a permis de soutenir la réaction européenne à la crise des réfugiés et à la menace que constituent la criminalité organisée et le terrorisme. Ces tensions ont poussé la flexibilité du budget dans ses limites.

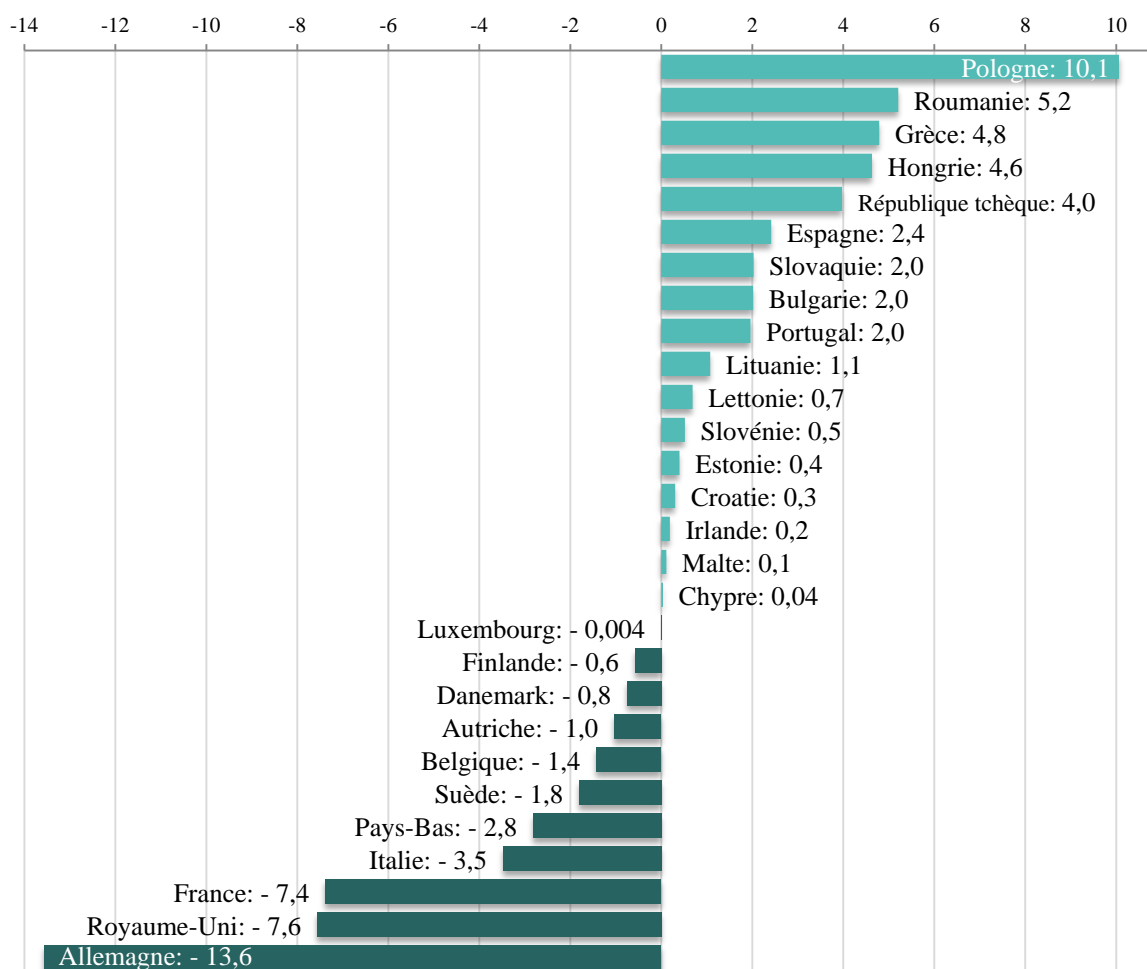
Dans tous ces domaines, la mise en commun de ressources au niveau européen permet d'aboutir à des résultats que des dépenses au niveau national ne permettraient pas d'atteindre. C'est en cela que réside la valeur ajoutée du budget de l'UE. Un euro dépensé dans le cadre du budget européen doit avoir plus de valeur pour nos citoyens que s'il était dépensé au niveau national. Dans de nombreux domaines, le financement au niveau national, régional ou local est ce qui convient le mieux. Dans d'autres, le caractère transfrontière des défis à relever fait que les programmes paneuropéens sont à la fois plus efficaces et plus efficaces. En se concentrant sur les domaines appropriés, un budget de l'UE même relativement modeste peut avoir de fortes retombées sur le terrain, et ce tout en permettant la réalisation d'économies au niveau des budgets nationaux

Les avantages découlant de programmes bien conçus financés par le budget de l'UE profitent à l'ensemble des Européens. La stimulation de la convergence économique des régions les moins développées par l'intermédiaire de la politique de cohésion renforce le marché unique et offre des perspectives pour les entreprises, les travailleurs et les consommateurs de toute l'Union. Les avancées scientifiques rendues possibles par les programmes de recherche financés par l'UE améliorent la qualité de vie de tous. Les programmes de mobilité tels qu'Erasmus+ permettent aux jeunes d'acquérir des compétences requises sur le marché du travail, améliorent la connaissance d'autres cultures et renforcent le tissu social de notre Union.

Par conséquent, l'importance accordée par tous aux «soldes nets» dans les débats concernant le budget de l'UE nous égare. Les calculs des soldes nets ont alimenté le sentiment que les négociations sur le budget de l'UE étaient un jeu à somme nulle entre contributeurs nets et bénéficiaires nets. Or c'est ignorer l'essence même du budget de l'UE. Les dépenses qui sont affectées à un État membre bénéficient en réalité à plusieurs autres, grâce à la création de débouchés commerciaux ou à l'amélioration des infrastructures. À titre d'exemple, on estime qu'un quart de la croissance additionnelle dans les pays ne relevant pas de la politique de cohésion est imputable aux retombées indirectes de l'augmentation des ventes aux pays concernés par cette politique et du renforcement des échanges commerciaux avec ceux-ci. Ce résultat est à mettre au crédit des programmes de cohésion 2007-2013. Ces effets sont amplifiés par l'effet de levier des prêts et autres instruments financiers garantis par le budget de l'UE.

L'Europe en termes comptables

Budget de l'UE: solde annuel moyen sur la période 2014-2016* (en milliards d'EUR)

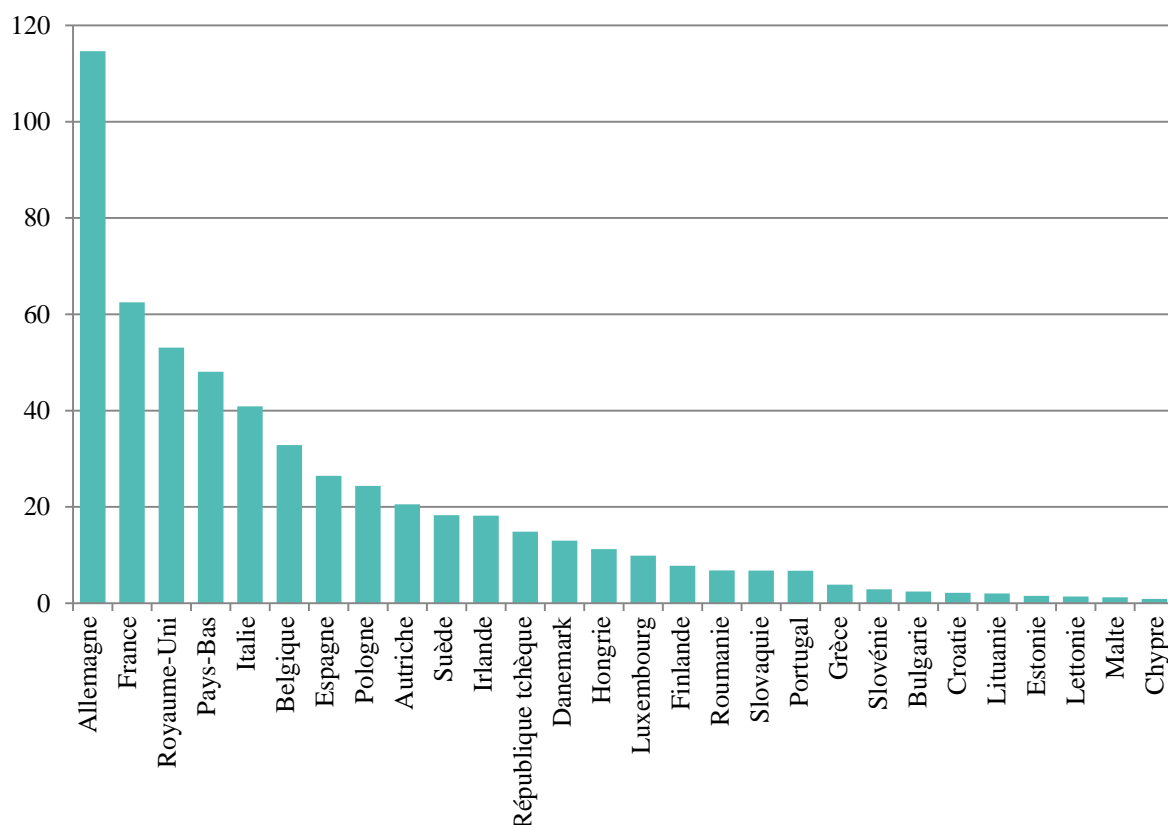


* Soldes budgétaires opérationnels moyens sur la période 2014-2016 en milliards d'EUR. Les chiffres peuvent varier d'année en année.

Les dépenses de l'UE créent également des biens publics européens qui profitent à tous. Les avantages liés à la stabilité, à la paix, à l'existence de valeurs communes, à des conditions de concurrence équitables dans le marché unique européen ou à une capacité de négociation qui ne cède en rien à celle des plus grandes puissances mondiales n'apparaissent pas dans les calculs du solde net. À titre d'exemple, le marché unique a une incidence positive importante et directe sur l'emploi et la croissance. Il permet aux entreprises de fonctionner de manière plus efficace, est source de création d'emplois et fait baisser les prix pour les consommateurs. Grâce au marché unique, les citoyens européens peuvent vivre, étudier et travailler là où ils le souhaitent.

Avantages de l'intégration du marché unique

Gains en revenu (en milliards d'EUR, année de référence: 2014)¹



Les propositions de la Commission concernant le futur cadre financier s'articuleront autour du principe de **valeur ajoutée européenne**. En ciblant les politiques et priorités communes et les domaines dans lesquels le budget de l'UE peut produire des biens publics que des dépenses nationales ne permettraient pas d'obtenir, nous pouvons dépasser le débat sur le «solde net». Avec un budget de l'UE bien conçu et moderne, les États membres sont tous des bénéficiaires nets.

3. Vers la réalisation de nos priorités pour l'avenir

Le prochain cadre financier pluriannuel devrait permettre de mieux faire correspondre les fonds disponibles avec nos priorités politiques. Il devrait s'appuyer sur ce qui fonctionne bien aujourd'hui, tout en anticipant les difficultés de demain. Conformément à la Déclaration de Rome, le budget devrait permettre une Europe sûre et sécurisée. Une Europe prospère et soucieuse du développement durable. Une Europe sociale. Et une Europe plus forte sur la scène mondiale.

Les Européens considèrent logiquement **la sécurité et la sureté comme une priorité absolue** pour leur Union², dans un contexte où l'instabilité dans le voisinage de l'Europe pose de graves problèmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières. Le budget de l'UE contribue à garantir une gestion efficace de la migration, à lutter contre le terrorisme et à faire

¹ Source: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, document de travail d'Ifo n° 250. Le graphique montre le gain en revenu imputable, selon le modèle appliqué, à l'appartenance au marché unique.

² Voir l'Eurobaromètre spécial 464b intitulé «L'attitude des Européens à l'égard de la sécurité» de décembre 2017.

face aux menaces informatiques. Il a un rôle crucial à jouer dans le renforcement du contrôle des frontières extérieures. Ainsi, le budget post-2020 déterminera si la vision d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé et pleinement opérationnel est réalisable dans la pratique.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL³

Comment le budget de l'UE peut-il favoriser une meilleure gestion des frontières extérieures de l'UE?

Les dirigeants ont appelé de leurs vœux un renforcement des frontières extérieures, lequel constitue une condition préalable à la suppression des frontières intérieures. Le **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** a été constitué en 2016 sur la base d'une proposition de la Commission européenne. D'ici à 2020, il comptera 1 015 agents, dont des acteurs de terrain, ainsi que 1 500 agents nationaux au moins, prêts à intervenir, au sein de la réserve de réaction rapide. D'ici là, son budget annuel devrait passer de 292 millions d'EUR à 335 millions d'EUR. L'UE octroie également des fonds en vue du cofinancement de la gestion nationale des frontières extérieures de l'Europe par 96 000 garde-frontières nationaux, de même qu'une aide d'urgence par l'intermédiaire du Fonds pour la sécurité intérieure (Frontières). Ces activités représentent globalement quelque 4 milliards d'EUR sur une période de sept ans, soit 0,4 % du budget total de l'UE.

L'évolution du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dépendra des décisions qui seront prises au sujet du futur cadre financier. En fonction du degré d'ambition, plusieurs scénarios pourraient être envisagés:

- ▶ **Une exploitation maximale du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes existant** encouragerait le développement continu du cadre pour l'échange d'informations (Eurosur), ainsi que la réalisation par les États membres d'investissements dans les capacités de gestion des frontières. Elle permettrait au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes d'accéder aux équipements dont il a besoin. Le budget requis s'élèverait à **8 milliards d'EUR environ sur une période de sept ans**, soit 0,8 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel.
- ▶ **Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé** permettrait de favoriser un système de gestion des frontières de l'UE totalement intégré, fondé sur un cadre juridique révisé prévoyant un mandat élargi, réunissant et renforçant les outils existants liés à l'appréciation des risques et aux tableaux de situation; développant la capacité opérationnelle de l'Agence grâce à un corps permanent de garde-frontières européens composé d'au moins 3 000 agents de l'UE; offrant un soutien financier et une formation en vue de l'extension du volet «garde-frontières nationaux» dans les États membres vulnérables; mettant en place des réserves d'experts plus larges et davantage opérationnelles; et renforçant ses propres équipements. Cela impliquerait un rôle beaucoup plus important en matière de retour au niveau de l'UE, ainsi qu'un abaissement des seuils de déclenchement des interventions de l'Agence, de façon à prévenir des lacunes graves en matière de contrôles aux frontières extérieures susceptibles de déboucher sur une crise. Ce scénario nécessiterait un budget de **20 à 25 milliards d'EUR environ sur une période de sept ans**, soit 1,8 à 2,3 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel.
- ▶ **Un système de gestion des frontières de l'UE** totalement intégré nécessiterait 100 000 agents et la mise en place, au niveau de l'UE, d'un parc d'équipements substantiel comparable à celui du système américain ou canadien. Le budget requis s'élèverait à **près de 150 milliards d'EUR sur une période de sept ans**, compte tenu de l'ensemble des dépenses nationales consacrées à la protection des frontières. Cela correspondrait à 14 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel, soit l'équivalent d'un budget annuel de l'UE. À titre d'exemple, le bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (US Bureau of Customs and Border Protection) représente à lui seul un budget annuel de 13,56 milliards d'USD et emploie plus de 62 000 personnes. L'Agence des services frontaliers du Canada (Canada Border Services Agency) est dotée d'un budget annuel de 2 milliards de CAD environ et emploie plus de 14 000 personnes.

³ Les options stratégiques exposées dans le présent document visent à illustrer les choix pouvant être posés sur la base des idées formulées dans le cadre du débat public. Elles ne sont pas exhaustives et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission européenne.

Notre Union aura également besoin d'instruments bien conçus, flexibles et rationalisés en matière de **défense**. En matière de sécurité, nous sommes confrontés à des problèmes complexes qu'aucun État membre ne peut résoudre seul. L'Europe devra assumer une plus grande responsabilité pour protéger ses intérêts, ses valeurs et le mode de vie européen, en complémentarité avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Si l'Union ne peut se substituer aux efforts des États membres en matière de défense, elle peut compléter et mettre à profit leur collaboration en développant les capacités de défense nécessaires pour remédier à nos problèmes communs en matière de sécurité. Cela permettrait d'éviter tout chevauchement et d'utiliser de manière plus efficace l'argent du contribuable.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Comment soutenir au mieux une véritable Union européenne de la défense?

Le **Fonds européen de la défense** a été lancé en juin 2017 et se développe progressivement. Avec un budget initial limité de 90 millions d'EUR affectés à la recherche en matière de défense et de 500 millions d'EUR affectés au développement industriel pour la période 2017-2020 (additionnés, ces montants représentent environ 0,05 % du cadre financier actuel), il sera, dans un premier temps, uniquement en mesure de soutenir un nombre limité de projets collaboratifs de recherche et développement.

Quel type de Fonds de la défense souhaitons-nous pour l'avenir? Une véritable Union européenne de la défense nécessiterait un investissement budgétaire important.

- ▶ Vu la taille des budgets nationaux existants consacrés à la recherche dans le domaine de la défense – la France et l'Allemagne dépensent chacune plus d'un milliard d'EUR par an dans la recherche sur la défense – et les coûts élevés de la mise au point de technologies de défense de pointe, y compris en ce qui concerne la cyberdéfense, le **volet «recherche»** du Fonds nécessiterait un budget estimé d'**au moins 3,5 milliards d'EUR sur la période** pour produire des effets importants.
- ▶ De même, environ 7 milliards d'EUR au moins seraient nécessaires entre 2021 et 2027 pour cofinancer une partie des coûts du **développement industriel dans le domaine de la défense**. Cela permettrait de mobiliser un investissement total important, d'**au moins 35 milliards d'EUR sur sept ans**, pour le développement des capacités de défense. Ce montant correspondrait à 14 % des dépenses nationales consacrées aux capacités de défense. Ce serait un grand pas vers la réalisation de l'objectif fixé par les États membres au sein de l'Agence européenne de défense de consacrer 35 % de leurs dépenses en matériel à des projets collaboratifs.
- ▶ Le Fonds européen de la défense peut fournir une impulsion importante à l'autonomie stratégique de l'UE et à la compétitivité de l'industrie européenne de la défense. Toutefois, du fait des limitations prévues par les traités, le budget de l'UE ne peut couvrir l'ensemble des domaines d'intervention de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense. Un mécanisme de financement distinct doté d'**environ 10 milliards d'EUR pour la période 2021-2027** renforcerait considérablement la capacité de l'UE de soutenir financièrement les **opérations ayant des implications en matière de défense**. Ce montant est à comparer aux 3,5 milliards d'EUR maximum pour la période actuelle.

Deux ans après l'accord de Paris, l'UE doit également rester résolument à la pointe de la lutte contre le **changement climatique** et garantir une transition sans heurts vers une économie moderne, propre et circulaire. Il convient de prendre en compte l'expérience en matière d'intégration des questions climatiques. L'UE doit également tenir l'engagement qu'elle a pris de réaliser les objectifs de développement durable des Nations unies. Le budget de l'UE soutient également l'**économie sociale de marché** unique de l'Europe. Les réalités économiques et sociales en Europe sont diverses, depuis les taux d'emploi et de pauvreté jusqu'aux systèmes de protection sociale. Le budget de l'UE devra permettre d'honorer les promesses formulées par les dirigeants lors du sommet social de Göteborg. Cela signifie qu'il faudra encore développer la dimension sociale de l'Union, notamment en mettant intégralement en œuvre le socle européen des droits sociaux et en soutenant les jeunes et la mobilité des citoyens européens. Il conviendra de prévoir des ressources suffisantes pour améliorer les possibilités d'emploi et remédier aux problèmes de compétences, notamment ceux liés à la numérisation.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Comment soutenir au mieux la mobilité des jeunes?

Après 30 ans, Erasmus+ a aidé neuf millions de jeunes à étudier, à se former, à enseigner ou à travailler comme volontaires dans un autre pays, et donc à multiplier leurs chances de trouver un emploi. L'actuel programme Erasmus+ 2014-2020 est doté d'un budget de 14,7 milliards d'EUR (environ 1,3 % de l'enveloppe totale du cadre financier pluriannuel), qui ne peut fournir des possibilités de mobilité en matière d'apprentissage qu'à moins de 4 % des jeunes vivant en Europe.

Un large consensus existe quant à la nécessité d'intensifier la mobilité et les échanges, notamment grâce à un programme Erasmus+ fortement renforcé, inclusif et étendu. En fonction du degré d'ambition, plusieurs scénarios pourraient être envisagés:

- ▶ **Doubler le nombre de jeunes** de l'UE qui participent à Erasmus+, pour atteindre 7,5 % des jeunes, dans toute l'Europe nécessiterait un investissement de **30 milliards d'EUR** dans le prochain cadre financier pluriannuel (sur sept ans).
- ▶ Donner à **1 jeune sur 3** la possibilité de participer à une expérience d'apprentissage Erasmus+ à l'étranger nécessiterait un budget de l'ordre de **90 milliards d'EUR** sur la période 2021-2027.

Pour assurer la cohésion territoriale, sociale et économique de l'Europe, il faut impérativement disposer de la connectivité la plus avancée dans les infrastructures numériques, énergétiques et de transport. L'Europe doit exploiter le potentiel de l'innovation et saisir les opportunités qu'elle lui offre. Les mutations technologiques et le passage au numérique, notamment, transforment nos entreprises et la façon dont nous travaillons, ainsi que nos systèmes d'enseignement et de protection sociale. L'Europe a pris du retard dans la mise en place de l'économie et de la société numériques. Le déficit d'investissement dans le secteur numérique nuit non seulement au potentiel d'innovation et de croissance de l'Europe, mais également à la capacité de cette dernière de répondre aux besoins sociétaux qui se font jour. L'exploitation des possibilités offertes par l'internet et l'achèvement du **marché unique numérique** font donc partie des grandes priorités de l'Union.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Comment soutenir au mieux la transformation numérique de l'Europe?

Sur la période de sept ans en cours, l'UE aura alloué au soutien des infrastructures de données, de la connectivité et des compétences numériques en Europe un montant total de quelque 35 milliards d'EUR au titre du Fonds européen de développement régional (17 milliards d'EUR), du programme-cadre pour la recherche et l'innovation (13 milliards d'EUR), du Fonds social européen (2,3 milliards d'EUR), du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (1 milliard d'EUR) et du programme Europe créative (1 milliard d'EUR).

- ▶ **Le simple maintien, voire l'abaissement, des niveaux actuels d'investissement** risquerait de nuire à la capacité de l'UE de rester compétitive dans des secteurs clés de l'industrie et des services tels que la construction mécanique et la production industrielle, les services financiers, les soins de santé, les transports, l'énergie ou l'industrie automobile. Un sous-investissement dans les compétences numériques ne ferait que creuser l'écart entre la demande et l'expertise disponible, les tâches traditionnelles ayant vocation à être automatisées. Cela se traduirait par une détérioration des perspectives en matière d'emploi et de croissance et de la qualité des services publics et par une vulnérabilité accrue aux menaces pour la cybersécurité.
- ▶ **Double le montant actuel des investissements dans l'économie numérique pour le porter à environ 70 milliards d'EUR** sur la période allant de 2021 à 2027 permettrait d'accomplir des progrès considérables sur la voie de la croissance intelligente dans des domaines tels que les infrastructures de données de grande qualité, la connectivité et la cybersécurité. Cela contribuerait au déploiement de nouveaux services sûrs et dignes de confiance dans le domaine de la santé en ligne, de l'administration en ligne ou de la mobilité. Cela permettrait également d'imposer un leadership européen dans le calcul à haute performance, l'internet de nouvelle génération, l'intelligence artificielle, la robotique et les mégadonnées. La position compétitive de l'industrie et des entreprises européennes dans une économie de plus en plus numérique s'en trouverait renforcée. Enfin, cela contribuerait de manière significative à combler le déficit de compétences dans toute l'Union.

Le budget de l'UE constitue le tremplin qui permettra aux chercheurs et à leurs équipes de poursuivre des travaux de recherche et de stimuler l'innovation. L'Europe doit également aider à créer des conditions propices à l'expansion des entreprises. Faire croître des entreprises de taille intermédiaire et des PME au-delà de la phase de démarrage reste difficile. Beaucoup d'entrepreneurs quittent l'Europe à la recherche de conditions plus propices au développement. **La recherche et l'innovation** sont cruciales pour notre avenir. Elles seules permettront d'apporter une réponse simultanée et durable à la faible croissance économique, à la création d'emplois limitée et à des défis planétaires tels que la santé et la sécurité, l'alimentation et les océans, le climat et l'énergie.



Quels sont les meilleurs moyens de doper la compétitivité par la recherche et l'innovation?

Pour des économies avancées comme celle de l'Europe, la recherche et l'innovation se révèlent décisives car elles permettent d'augmenter la productivité et de doper la compétitivité. Le futur budget doit donc donner à l'UE les moyens d'investir dans les moteurs de l'innovation qui favoriseront la croissance et le développement des entreprises européennes. Actuellement, l'Union consacre près de 80 milliards d'EUR à son programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon 2020», qui couvre la période 2014-2020. Quel devrait être le budget de la recherche de l'Union à l'avenir?

- ▶ **Si les niveaux actuels d'investissement étaient simplement maintenus, voire abaissés**, le problème du sous-financement ne pourrait pas être réglé. Cela aurait des répercussions sur les investissements nationaux et privés et saperait les efforts entrepris pour atteindre l'objectif fixé par la stratégie Europe 2020, à savoir investir 3 % du PIB dans la recherche et le développement. Le retard qu'accuse l'Union par rapport aux autres grandes puissances se creuserait alors davantage et le soutien apporté par la recherche aux autres politiques de l'UE diminuerait.
- ▶ Selon les estimations, **une augmentation du budget du programme-cadre de 50 %, pour le faire passer à 120 milliards d'EUR**, permettrait, d'ici à 2040, de créer 420 000 emplois supplémentaires et d'accroître le PIB de 0,33 %. La tendance à la hausse observée récemment dans les budgets de la recherche et de l'innovation de l'UE se poursuivrait, et cela garantirait le financement d'une proportion acceptable de propositions de très bonne qualité. Au niveau international, l'Union deviendrait plus attrayante pour les chercheurs de premier plan. Il serait également possible de remédier à certaines faiblesses en matière d'innovation et de transposition à plus grande échelle. Enfin, cela permettrait de progresser sur des priorités telles que le numérique, l'énergie, le climat et la santé.
- ▶ **Si le budget du programme-cadre était doublé et passait à 160 milliards d'EUR**, on estime que cela se traduirait par la création de 650 000 emplois d'ici à 2040 et par un accroissement du PIB de 0,46 % sur la même période. L'UE serait alors en mesure de se profiler comme un des principaux acteurs, sur le plan mondial, dans le domaine des initiatives de grande envergure, en travaillant au déploiement commercial en grandeur réelle de solutions pour des secteurs tels que celui des batteries, des maladies infectieuses, des véhicules et bâtiments propres et intelligents, des technologies de décarbonation, de l'économie circulaire, des déchets plastiques, et des véhicules connectés/automatisés.

Grâce au taux de croissance économique annuel supérieur à 2 %, nous tournons actuellement la page de la pire crise économique et financière que l'UE ait connue. La **zone euro** compte désormais 19 États membres et l'euro est la deuxième monnaie la plus utilisée au monde. À une exception près, tous les États membres de l'EU-27 sont juridiquement tenus de rejoindre la zone euro à un moment donné. Les marchés financiers ont retrouvé la vigueur qui était la leur avant la crise et les améliorations récentes, dont la mise en place de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux, nous offrent l'occasion de réparer le toit de l'Europe tant qu'il fait beau.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Comment le budget de l'UE peut-il soutenir une véritable Union économique et monétaire?

En décembre 2017, la Commission a exposé une vision de la manière dont **la zone euro et l'Union dans son ensemble pourraient être renforcées grâce au budget de l'UE**, tant aujourd'hui que demain. Quatre fonctions spécifiques du budget ont été présentées, à savoir: soutenir les réformes structurelles au niveau national; faciliter la convergence pour les États membres qui se préparent à adopter l'euro; doter l'union bancaire d'un filet de sécurité; et développer un mécanisme de stabilisation, rassemblant différents fonds et instruments à l'échelle de l'UE et de la zone euro, afin de maintenir les niveaux d'investissement en cas de chocs asymétriques de grande ampleur. Ces fonctions obligent à effectuer une révision allant au-delà des contraintes de l'actuel budget de l'UE. Pour ce faire, on pourrait, par exemple, développer des synergies avec la Banque européenne d'investissement et un futur Fonds monétaire européen. Toutefois, notre budget pour l'après-2020 devra également jouer le rôle qui lui est dévolu:

- ▶ L'outil d'aide à la mise en place des réformes et le mécanisme de soutien à la convergence devront pouvoir **soutenir et inciter fortement l'ensemble des États membres à mener toute une série de réformes**. Une ligne budgétaire de l'ordre d'au moins **25 milliards d'EUR** sur une période de sept ans permettrait d'atteindre une masse critique et contribuerait à éviter une concentration des financements sur un petit nombre d'États membres seulement.
- ▶ Le **mécanisme de stabilisation** doit être progressivement mis en place au fil du temps, s'appuyant sur les prêts «face à face» («back-to-back») garantis par le budget de l'UE, les prêts accordés par le Fonds monétaire européen, un mécanisme d'assurance volontaire fondé sur des contributions nationales, ainsi que sur un volet «subventions» financé par le budget européen. Les montants nécessaires provenant du budget de l'UE ne devraient pas nécessairement être très élevés mais devraient être suffisamment importants pour, par exemple, réduire la charge d'intérêt sur les prêts et inciter à mettre correctement en œuvre le régime de soutien.

La **politique de cohésion** est la principale politique d'investissement de l'Union visant à réduire les disparités entre les régions et les États membres en offrant une égalité des chances à tous les citoyens d'Europe. Elle est l'un des principaux moteurs de la création d'emplois, de la croissance durable et de l'innovation dans les diverses régions de l'Europe. En incitant à engager des réformes par un lien plus étroit avec le Semestre européen, en particulier les recommandations par pays, la future politique de cohésion pourrait renforcer son rôle comme moteur de la modernisation de nos économies.



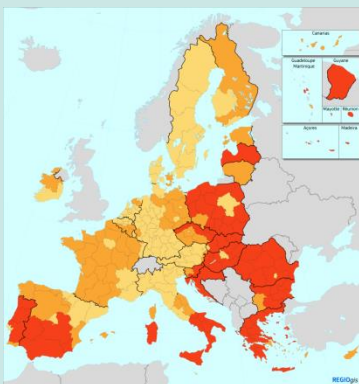
OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Quel niveau d'ambition pour une politique de cohésion efficiente?

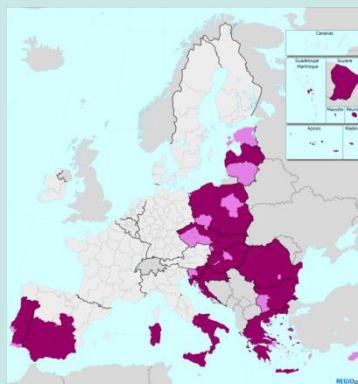
La politique de cohésion est l'expression concrète de la solidarité avec les parties économiquement moins développées de notre Union. Son objectif est de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Le soutien au titre des Fonds structurels et d'investissement européens est actuellement accessible à tous les États membres de l'UE. Doit-on poursuivre dans cette voie ou cette politique devrait-elle être limitée aux **régions et/ou États membres moins développés**? Si l'admissibilité à son bénéfice est maintenue pour tous, quel devrait être le niveau d'ambition?

- ▶ Si l'admissibilité au soutien du Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion était maintenue pour tous les États membres et toutes les régions, **des gains d'efficience pourraient être réalisés en modulant les intensités d'aide et en ciblant davantage le soutien. Si les niveaux de dépenses actuels, qui s'établissent à quelque 370 milliards d'EUR⁴**, représentant près de 35 % du cadre financier pluriannuel, étaient maintenus, cela permettrait de continuer à accorder une attention particulière à l'investissement, dans l'ensemble des régions, dans des domaines tels que l'innovation, la transformation industrielle, la transition vers les énergies propres, l'action en faveur du climat et l'amélioration des possibilités d'emploi.
- ▶ Si le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen cessaient de soutenir les régions plus développées et en transition, cela équivaldrait à une **réduction d'environ 95 milliards d'EUR** au cours de la période considérée, représentant plus d'un quart des dotations actuelles de ces Fonds. Ce montant correspond à environ 8,7 % du cadre financier pluriannuel actuel. Dans ce cas de figure, le soutien aux régions en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France métropolitaine, en Allemagne, en Irlande, aux Pays-Bas, en Suède et dans de nombreuses régions d'Italie et d'Espagne serait supprimé.
- ▶ Si le soutien était limité davantage encore aux pays de la cohésion, les investissements en faveur des régions moins développées de France, d'Italie et d'Espagne devraient également être supprimés. Cela équivaldrait à une **réduction de quelque 124 milliards d'EUR** au cours de la période, ce qui représente environ 33 % des dotations actuelles. Ce montant correspond à environ 11 % du cadre financier pluriannuel actuel.

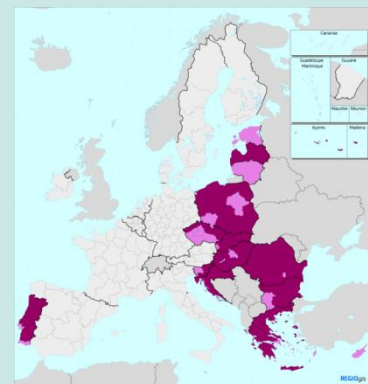
Dans les scénarios 2 et 3, le soutien accordé pour faire face aux défis économiques, sociaux et territoriaux serait assuré par les autorités nationales, régionales et locales, conformément au principe de subsidiarité.



Scénario 1: soutien à l'ensemble des régions européennes






Scénario 2: soutien en faveur des régions moins développées et des pays de la cohésion






Scénario 3: soutien aux pays de la cohésion uniquement




Catégories de régions

-  **Régions moins développées:**
PIB/habitant < 75 % de la moyenne de l'EU-27
-  **Régions en transition:**
PIB/habitant \geq 75 % et < 100 % de la moyenne de l'EU-27
-  **Régions plus développées:**
PIB/habitant \geq 100 % de la moyenne de l'EU-27

Régions potentiellement admissibles

-  Soutien régional
-  Soutien du Fonds de cohésion
-  Autres régions

Régions potentiellement admissibles

-  Soutien régional
-  Soutien du Fonds de cohésion
-  Autres régions

⁴ Sur ce montant, quelque 12 milliards d'EUR sont préaffectés au Royaume-Uni, ce qui correspond à environ 3 % de l'enveloppe allouée à la cohésion au cours de la période.

Une **politique agricole commune** modernisée devra soutenir la transition vers un secteur agricole durable et le développement de zones rurales dynamiques. Elle doit garantir l'accès à des denrées alimentaires sûres, de qualité, abordables, nutritives et variées. Une politique agricole commune modernisée doit renforcer sa valeur ajoutée européenne en reflétant un niveau plus élevé d'ambition en matière d'environnement et de climat et en répondant aux attentes des citoyens concernant leur santé, l'environnement et le climat. L'Europe a besoin d'un secteur agricole intelligent et résilient reposant sur un solide tissu socio-économique dans les zones rurales.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Quel niveau d'ambition pour une politique agricole commune efficiente?

Dans le cadre 2014-2020, la politique agricole commune consacre quelque 400 milliards d'EUR au financement de mesures de marché, aux paiements directs aux agriculteurs et aux programmes de développement rural, afin de promouvoir une agriculture durable et des économies rurales viables. Les paiements directs représentent environ 70 % de ce montant. Les programmes de développement rural soutiennent les investissements, la formation et une production agricole plus économe en ressources et totalisent actuellement environ 100 milliards d'EUR. Ces programmes sont cofinancés par les États membres. Par sa politique agricole commune, l'Union contribue à remédier aux problèmes structurels dans les zones rurales, tels que le manque de perspectives d'emploi attrayantes ou les pénuries de compétences. Créer de nouvelles chaînes de valeur, telles que l'énergie propre et la bioénergie, et aider les zones rurales à tirer parti de leur valeur esthétique comptent parmi les principaux objectifs visés.

Des discussions sont en cours quant à la manière d'optimiser l'usage des paiements directs. Une suggestion importante est de réduire et de mieux cibler les paiements directs, conformément aux objectifs de la politique. **Actuellement, 80 % des paiements directs profitent à 20 % des agriculteurs.** Des solutions permettant de réduire les divergences qui existent entre les États membres dans le domaine du soutien agricole sont également à l'examen. Les changements apportés au système des paiements directs pourraient fournir une occasion de cibler les paiements sur les résultats escomptés, comme le maintien de la production agricole dans les régions moins rentables ou montagneuses, une concentration des efforts sur les petites et moyennes exploitations agricoles, des investissements dans les systèmes de production durable et fondée sur l'utilisation rationnelle des ressources et une meilleure coordination avec les mesures de développement rural.

- ▶ Le maintien des niveaux de dépenses à **quelque 400 milliards d'EUR⁵** au cours de la période pour la politique agricole commune, ce qui correspond à environ 37 % du cadre financier pluriannuel actuel, permettrait, par un meilleur ciblage, **d'accroître le soutien en particulier pour les petites et moyennes exploitations**, avec des effets d'entraînement positifs pour les zones rurales.
- ▶ Une réduction de 30 % du soutien en faveur de la politique agricole commune équivaldrait à **environ 120 milliards d'EUR** au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel, ou à environ 11 % du cadre financier pluriannuel actuel. Ce scénario pourrait entraîner une baisse du revenu agricole moyen de plus de 10 % dans un certain nombre d'États membres et des baisses de revenus potentiellement plus prononcées dans des secteurs spécifiques.
- ▶ Une réduction de 15 % du soutien en faveur de la politique agricole commune équivaldrait à **environ 60 milliards d'EUR** au cours de la période couverte par le prochain cadre financier pluriannuel, ou à environ 5,5 % du cadre financier pluriannuel actuel. Dans ce scénario, la réduction des revenus agricoles moyens serait plus limitée mais pourrait néanmoins avoir une incidence notable dans certains secteurs en fonction des choix opérés.

Ces scénarios ne peuvent être considérés isolément. Toute réduction des paiements directs devrait s'accompagner d'un meilleur ciblage du budget restant, consistant par exemple à mettre davantage l'accent sur les petites et moyennes exploitations agricoles et à assurer une meilleure coordination avec les actions de développement rural.

⁵ Sur ce montant, environ 27 milliards d'EUR sont préaffectés au Royaume-Uni, ce qui correspond à environ 7 % du total concernant la politique agricole commune.

L'Union doit aussi être à même d'atteindre **les objectifs qu'elle s'est fixés sur le plan international**. En matière d'aide au développement, l'Union et ses États membres constituent ensemble le plus grand donateur de la planète. Les citoyens de l'UE attendent de l'Europe qu'elle joue un rôle moteur dans le monde pour promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, ainsi que le développement économique durable. Ils veulent que l'Europe projette la stabilité et la sécurité, en particulier dans son voisinage immédiat. Ils veulent que l'Europe apporte la masse critique nécessaire pour s'attaquer aux causes profondes de problèmes mondiaux tels que la migration irrégulière et l'extrémisme violent. Ils veulent que l'Europe soutienne le développement durable, l'éradication de la pauvreté et la promotion d'une meilleure gouvernance et de l'état de droit, y compris par la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ils veulent que l'Europe réagisse aux crises, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle. Ils veulent que l'Europe mène des discussions multilatérales sur des questions d'intérêt planétaire, qu'elle continue de promouvoir un ordre mondial fondé sur des règles et qu'elle encourage la coopération dans des domaines d'intérêt commun, allant de l'économie à l'énergie, en passant par la paix et la sécurité, la défense et l'action pour le climat.

Cependant, la crise économique mondiale a accentué l'instabilité et aggravé les conflits dans notre voisinage méridional et au-delà. Cette situation a renforcé les **pressions migratoires**, poussant un nombre sans précédent de personnes de la région à se déplacer. Cette réalité et les problèmes qu'elle engendre sont amenés à persister. Nous devons consolider et renforcer la dimension extérieure de notre action en matière de migration et soutenir la croissance et la création d'emplois.

Dans ce contexte, nous devrions chercher à établir des synergies intelligentes avec des institutions financières internationales et des banques nationales de développement pour veiller à l'utilisation efficace des ressources limitées disponibles et à la mobilisation d'investissements privés dans la mesure du possible. Le Fonds européen pour le développement durable, qui est l'élément central du plan d'investissement extérieur de l'UE, est un modèle qui pourrait être étendu à l'avenir.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER

Comment projeter au mieux nos intérêts à l'étranger?

À l'avenir, l'Union devra se doter d'instruments qui lui permettront de réaliser ses ambitions – existantes et nouvelles – et de relever les défis – actuels et futurs. Dans le cadre financier 2014-2020, le budget consacré à l'action extérieure s'élève à quelque 66 milliards d'EUR. Ce montant représente environ 6 % du cadre financier pluriannuel actuel. En outre, le Fonds européen de développement, qui ne fait actuellement pas partie du budget de l'Union, constitue le principal instrument permettant de fournir une aide au développement aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer. Les ressources financières totales du 11^e Fonds européen de développement s'élèvent à quelque 31 milliards d'EUR pour la période 2014-2020.

Dans le futur:

- ▶ **Accroître le volume actuel des financements pour les instruments extérieurs pour le porter à plus de 100 milliards d'EUR** au cours de la période concernée permettrait à l'UE de réaliser ses ambitions existantes et nouvelles, qui portent notamment sur la coopération internationale, la gestion de la migration, les investissements, la gouvernance, les droits de l'homme et l'état de droit, mais aussi sur la promotion des objectifs de développement durable, l'aide humanitaire, la réaction aux crises et la prévention des conflits. Il faudra veiller tout particulièrement à soutenir la stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux ainsi que les efforts de stabilisation que cette dernière déploie dans son voisinage et en Afrique.
- ▶ **Simplifier et rationaliser radicalement les instruments extérieurs** pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience du budget consacré aux relations extérieures. Le Fonds européen de développement pourrait être intégré dans le cadre financier pluriannuel, à condition que le plafond global des dépenses soit adapté en conséquence et que la souplesse existante soit maintenue.

Il convient également de replacer le budget alloué aux relations extérieures dans le contexte de l'**engagement** collectif de l'UE et des États membres **consistant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement d'ici à 2030**. Tenir cet engagement nécessiterait un effort supplémentaire de l'ordre de 40 milliards d'EUR sur sept ans dans le prochain cadre financier pluriannuel, sans la participation du Royaume-Uni, à supposer que l'UE maintienne sa part actuelle de 20 % de l'aide publique au développement.

4. Modernisation du budget de l'UE

Les priorités et les options exposées ci-dessus illustrent les choix à opérer pour le futur budget de l'UE. Ces choix détermineront la taille et l'ambition du premier cadre financier pluriannuel de l'Union à 27. Ils définiront le niveau d'ambition pour l'Europe et détermineront dans quelle mesure l'Union est capable de tenir les promesses énoncées dans le programme de Bratislava.

Le prochain cadre financier doit avoir une taille et une flexibilité suffisantes. Il doit, en effet, être suffisamment important pour permettre de gérer les nouvelles priorités et de faire face au retrait du Royaume-Uni. Le déficit résultant de ce retrait devrait être compensé, dans une proportion identique, par l'apport d'argent «frais» et la réalisation d'économies dans les programmes existants. Le cadre devra **combiner des économies proportionnées et des redéploiements dans le budget de l'UE et une volonté de fournir des ressources supplémentaires mettre en œuvre les nouvelles priorités**.

Il est également clair que l'incidence du budget européen dépend non seulement de sa taille mais aussi de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'action. **La valeur ajoutée européenne, l'amélioration des résultats et la simplification** sont les clés d'un budget de l'UE moderne et efficace. Une rationalisation plus poussée des règles et des procédures permettra d'atteindre cet objectif. Les programmes de dépenses européens doivent

refléter la détermination de l'UE à faire en sorte que chaque euro soit dépensé de la manière la plus efficiente possible et que les résultats se fassent rapidement sentir sur le terrain.

Pour cela, il est nécessaire de faire le meilleur usage possible des **garanties, des prêts ou des instruments financiers**. Le Fonds européen pour les investissements stratégiques renforcé joue, par exemple, un rôle essentiel pour catalyser les investissements privés partout en Europe. En investissant conjointement dans la recherche, l'innovation et les infrastructures, nous avons créé des emplois et généré de la croissance, tout en nous attaquant aux défis mondiaux actuels, tels que le changement climatique, les sciences, les transports, l'énergie et la politique spatiale.

L'utilisation efficace de ces instruments nécessite une stratégie claire et une approche plus rationalisée. Les aides et les subventions demeureront nécessaires pour les projets ne générant pas de recettes, tels que les échanges Erasmus+ ou l'aide humanitaire. En revanche, lorsqu'il existe un intérêt commercial, les garanties et les instruments financiers peuvent avoir un effet de levier budgétaire.



OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Comment faire plus avec moins de ressources au moyen d'instruments financiers?

Le document de réflexion de la Commission sur l'avenir des finances de l'UE a souligné le rôle important que peuvent jouer les garanties et les instruments financiers en permettant de «faire plus avec moins». Le Fonds européen pour les investissements stratégiques devrait, par exemple, mobiliser plus de 500 milliards d'EUR, et stimuler considérablement l'économie européenne. Toutefois, l'environnement actuel des instruments de l'UE fondés sur le marché est fragmenté et compte près de 40 instruments financiers et trois garanties budgétaires et fonds de garantie gérés au niveau central, ce qui équivaut à une part d'environ 4 % de l'actuel cadre financier pluriannuel. Rien que dans le secteur des petites et moyennes entreprises, on dénombre sept instruments financiers gérés au niveau central et plusieurs centaines relevant de la gestion partagée. De toute évidence, une rationalisation et des gains d'efficacité sont possibles.

- ▶ Une solution pour améliorer l'efficacité et l'incidence des instruments visant à soutenir les investissements dans l'UE pourrait consister à intégrer ces derniers dans un **instrument unique de soutien des investissements**. Cela permettrait de renforcer davantage le Fonds européen pour les investissements stratégiques et aurait une incidence positive sur les niveaux d'investissements, la croissance économique et l'emploi dans l'ensemble de l'UE.
- ▶ Une utilisation plus large des instruments financiers et des garanties budgétaires pourrait **plus que doubler** les investissements mobilisés pour le prochain cadre financier pluriannuel et les porter à 2000 milliards d'EUR.

La **flexibilité** budgétaire est un autre principe fondamental sur lequel devrait reposer le prochain cadre financier pluriannuel. Il s'agit d'une condition essentielle de l'adaptation à des besoins nouveaux et à des conditions géopolitiques et internes instables. S'appuyant sur les mécanismes en place, les instruments spéciaux resteront déterminants pour relever les nouveaux défis tels que la migration ou l'aide humanitaire. En outre, des arguments de poids incitent à repenser les mécanismes existants pour faire en sorte que les budgets alloués soutiennent effectivement les priorités européennes. Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui, une partie des engagements budgétaires prévus dans le cadre financier pluriannuel étant par la suite annulés. Cela peut se produire pour un certain nombre de raisons, telles que des retards dans le démarrage des projets, des erreurs d'ordre formel dans la mise en œuvre des projets ou des erreurs dans les déclarations de dépenses. En conséquence, le budget de l'UE n'est pas totalement exploité pour soutenir les objectifs de l'Union et assurer une valeur ajoutée européenne. Il s'agit d'une occasion manquée de soutenir nos priorités communes.



Comment utiliser au mieux les fonds dégagés?

À l'heure actuelle, les fonds engagés dans le cadre du budget de l'UE, mais qui, en fin de compte, ne sont pas dépensés pour la mise en œuvre des programmes de l'UE, sont annulés. Ces ressources réduisent les calculs annuels des contributions nationales brutes des États membres par rapport à la pleine exécution des engagements budgétaires.

- ▶ Au lieu d'être annulés, ces montants pourraient servir à financer une **réserve de l'Union**, qui pourrait être déployée pour atteindre des objectifs prioritaires conjoints et relever des défis communs. Il ressort des estimations actuelles qu'environ **21 à 28 milliards d'EUR pourraient être rendus disponibles au moyen de ce mécanisme sur une période de sept ans**. Ces montants auraient pu être utilisés, par exemple, en 2015, pour financer le Fonds européen pour les investissements stratégiques, afin de combler les lacunes en matière d'investissements provoquées par la crise financière. Cela aurait permis d'éviter de réduire des programmes utiles tels qu'Horizon 2020 ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. De même, en 2016, cette réserve aurait pu servir à soutenir la mise en place de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, laquelle exigeait de pouvoir utiliser toute la flexibilité disponible dans le budget de l'UE ainsi que les contributions individuelles des États membres. Cela aurait aussi permis de mobiliser rapidement davantage de financements pour faire face à la crise des migrants.
- ▶ Dans le monde en rapide mutation d'aujourd'hui, des événements imprévisibles surviennent de plus en plus fréquemment. La constitution d'une réserve de l'Union permettrait de réagir plus rapidement et de manière plus décisive à ces situations. Dans environ dix ans, la mise en œuvre du prochain cadre financier sera toujours en cours. Cette stabilité à long terme entraîne à la fois des avantages et des contraintes. Une réserve de l'Union constituerait un nouvel outil puissant et flexible pour faire face à des événements imprévus et pour réagir à des situations d'urgence dans des domaines tels que la sécurité et la migration.

Enfin, dans le cadre du débat public, la possibilité a été suggérée de lier les versements de financements du budget de l'UE au **respect des valeurs énoncées à l'article 2** du traité de l'UE, en particulier l'État de droit dans les États membres. Certains sont même allés plus loin, en affirmant que les violations graves du droit de l'UE devraient avoir des conséquences et conduire à la suspension des versements du budget de l'UE.

L'Union européenne est une communauté de droit et ses valeurs constituent le fondement même de son existence. Elles sont omniprésentes dans l'ensemble de sa structure juridique et institutionnelle, de ses politiques et de ses programmes. Le respect de ces valeurs doit donc être assuré dans toutes les politiques de l'Union. Cela vaut également pour le budget de l'UE, le respect des valeurs fondamentales étant une condition indispensable pour assurer une gestion financière saine et efficace des financements de l'UE. Le respect de l'état de droit est important pour les citoyens européens comme pour les initiatives commerciales, l'innovation et l'investissement. C'est dans un cadre juridique et institutionnel qui respecte pleinement les valeurs communes de l'Union que l'économie européenne est la plus prospère.



Faut-il subordonner davantage les financements de l'UE à des conditions?

Le potentiel du budget de l'UE ne pourra être pleinement libéré que si l'environnement économique, réglementaire et administratif dans les États membres y est propice.

C'est pourquoi, dans l'actuel cadre financier pluriannuel, l'ensemble des États membres et des bénéficiaires sont tenus de démontrer que le cadre réglementaire pour la gestion financière est robuste, que la réglementation applicable de l'UE est correctement mise en œuvre et que les capacités institutionnelles et administratives nécessaires existent pour que les financements de l'UE soient une réussite. En outre, l'imposition de conditions quant aux politiques à mettre en œuvre peut favoriser la coopération entre États membres dans des domaines dans lesquels les économies d'échelle ou les externalités sont importantes. De nouvelles dispositions ont également été introduites au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel pour éviter que des politiques économiques et budgétaires inappropriées ne portent atteinte à l'efficacité du financement européen.

Le nouveau cadre financier pluriannuel est l'occasion de se pencher sur la question de savoir si ces principes ont créé une base solide pour l'obtention de résultats. Le moment est également venu d'étudier comment renforcer le lien entre les versements de financements par l'UE et le respect des valeurs fondamentales de cette dernière.

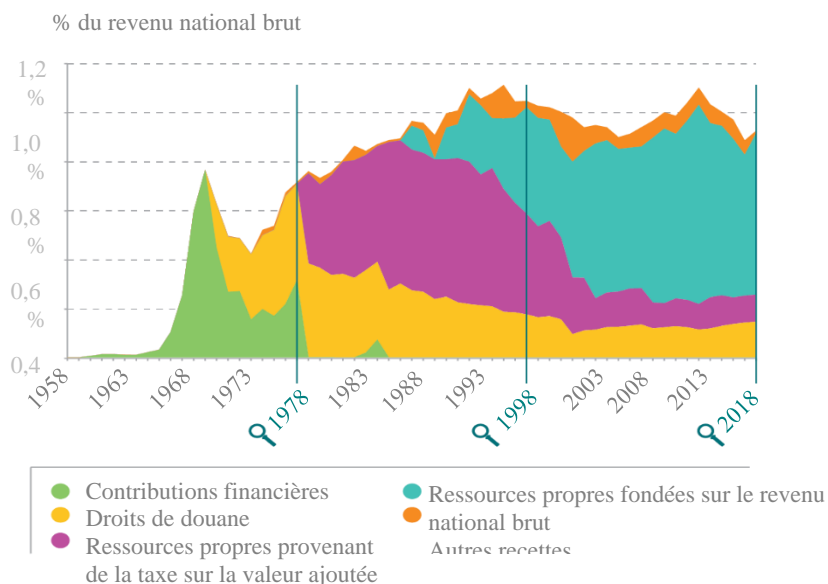
Tout mécanisme de ce type devrait cependant être transparent, proportionné et juridiquement inattaquable. Même si elle peut s'appliquer à toutes les politiques englobant des dépenses à la charge de l'UE, une éventuelle conditionnalité financière devra être précise, proportionnée et justifiée par l'existence d'un lien suffisant entre les conditions et l'objectif du financement. Ce débat devra également examiner l'incidence d'éventuelles violations des valeurs fondamentales ou de l'état de droit au niveau national sur les bénéficiaires individuels de fonds européens, tels que les étudiants Erasmus, les chercheurs et les organisations de la société civile, qui ne sont pas responsables de ces violations⁶.

⁶ Conformément à la logique de l'article 7, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui prévoit que toute suspension de droits à un État membre «tient compte des conséquences [...] sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.»

5. FINANCEMENT DU BUDGET DE L'UNION

Le débat sur le cadre financier de l'après-2020 portera non seulement sur la façon dont le budget de l'UE devrait être utilisé, mais aussi sur les moyens de le financer à l'avenir. Le volet des recettes budgétaires est devenu complexe et le lien entre les objectifs du budget de l'Union et son mode de financement s'est progressivement estompé.

Sources de financement du budget de l'UE



Une réforme du volet «Recettes» du budget de l'UE permettrait d'axer plus facilement le débat sur les objectifs et sur les domaines dans lesquels l'UE peut apporter une vraie valeur ajoutée⁷.

⁷ Voir le rapport intitulé «L'avenir du financement du budget de l'Union européenne», présenté en janvier 2017 par un groupe de haut niveau créé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, et présidé par Mario Monti.



Que pourraient apporter de nouvelles ressources propres au budget de l'UE?

- ▶ **Système d'échange de quotas d'émission:** le système d'échange de quotas d'émission de l'UE constitue la pierre angulaire de la politique européenne sur le climat. Les États membres mettent aux enchères des quotas, que les entreprises achètent pour couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre. Une partie du produit de la vente aux enchères de ces quotas pourrait être dégagée pour le budget de l'UE. En fonction des prix des quotas sur le marché, cette part des gains générés par le système d'échange de quotas d'émission pourrait représenter des recettes d'un montant estimé entre 7 milliards et 105 milliards d'EUR sur une période de sept ans.
- ▶ **La ressource TVA:** la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est une taxe à la consommation calculée sur la valeur ajoutée de tous les biens et services vendus dans l'UE. À l'heure actuelle, les ressources propres provenant de cette taxe reposent sur des calculs statistiques extrêmement complexes. Une réforme de ces ressources propres pourrait aboutir à un prélèvement à partir d'une assiette simplifiée de la TVA. Aujourd'hui, les recettes générées par les ressources propres provenant de la TVA se situent autour de 105 milliards à 140 milliards d'EUR sur sept ans. Ces recettes pourraient être ajustées par une adaptation du taux d'appel aux niveaux requis.
- ▶ **Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés:** les grandes entreprises bénéficient considérablement du marché unique. L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés est un ensemble de règles communes servant à calculer les bénéfices imposables des entreprises dans l'Union. Une participation fondée sur une assiette harmonisée de l'impôt sur les sociétés, incluant éventuellement une composante numérique, renforcerait le lien entre les avantages découlant du marché unique et le financement de l'Union. Il appartiendrait toujours à chaque État membre d'imposer sa part des bénéfices concernés à son propre taux national. En fonction du modèle choisi et du taux d'appel appliqué, un prélèvement associé à cette assiette commune consolidée pourrait représenter entre 21 milliards et 140 milliards d'EUR sur une période de sept ans, sans compter les recettes escomptées d'une diminution de la fraude fiscale.
- ▶ On appelle «**seigneurage**» le revenu que les banques centrales et les États tirent de l'émission de leur monnaie. Étant donné qu'il est directement lié à l'Union économique et monétaire, le revenu monétaire de la Banque centrale européenne généré par les émissions d'euros pourrait être considéré comme une possible nouvelle ressource propre. Un montant correspondant à une proportion des bénéfices nets découlant des parts des banques centrales nationales dans le revenu monétaire pour la zone euro versés aux trésors publics nationaux pourrait être dégagé pour le budget de l'UE, en tant que contribution nationale. Une logique similaire avait été appliquée au revenu généré par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales à partir des obligations cumulées de l'État grec lorsque, en 2012, les ministres de l'Eurogroupe avaient convenu de transférer à la Grèce l'équivalent du revenu engendré par la détention desdites obligations par l'Eurosystème (Banque centrale européenne et banques centrales nationales). En fonction du pourcentage appliqué, on estime que les recettes provenant du seigneurage pourraient varier entre 10,5 milliards d'EUR (10 %) et 56 milliards d'EUR (50 %) sur sept ans.

De nouvelles ressources propres pourraient être utilisées pour tisser un lien encore plus direct avec les politiques de l'Union⁸, notamment pour soutenir les objectifs de développement durable, le marché unique et l'Union économique et monétaire. À titre d'exemple, une partie des recettes provenant du système d'échange de quotas d'émissions pourrait servir à soutenir les objectifs de l'Union en matière de développement durable. Il conviendrait de simplifier la ressource TVA en tenant compte de la réforme actuelle en faveur de la création d'un espace

⁸ Toute modification de la décision relative aux ressources propres nécessaire à une réforme du système requerrait l'unanimité au sein du Conseil, après consultation du Parlement européen, et la ratification par tous les États membres, conformément à leurs dispositions constitutionnelles. De telles modifications ont déjà été faites par le passé, dans le cadre de l'ensemble des dispositions accompagnant chaque nouveau cadre financier pluriannuel. Quoi qu'il en soit, il est probable que le plafond des ressources propres doit être modifié pour pouvoir tenir compte des engagements financiers liés aux prêts ou aux instruments financiers garantis sur le budget de l'UE, de la nouvelle fonction de stabilisation et de l'éventuelle intégration du Fonds européen de développement dans le cadre financier pluriannuel.

TVA unique dans l'Union. Une ressource propre fondée sur une part des recettes basées sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés – dont l'idée est relancée – renforceraient la corrélation entre les avantages du marché unique et le financement du budget de l'UE. Autre exemple, une part des revenus que la Banque centrale européenne tire de l'émission des billets de banque pourrait être utilisée comme nouvelle source de financement du budget de l'UE. D'autres ressources propres, dont celles mentionnées dans le rapport Monti, sont actuellement examinées plus en détail.

La sortie du Royaume-Uni sera l'occasion de simplifier radicalement les recettes budgétaires. Le rabais précédemment accordé au Royaume-Uni, ainsi que les rabais obtenus par d'autres États membres contribuant au financement du premier, rendaient le volet «Recettes» plus complexe et moins transparent. Aujourd'hui, de nombreux arguments plaident en faveur de l'élimination de toutes ces corrections, dans le cadre d'un ensemble budgétaire équitable et équilibré.

6. L'importance du calendrier

Il sera essentiel de parvenir rapidement à un accord politique sur un budget européen nouveau et moderne pour démontrer que l'Union est prête à mettre en œuvre le programme politique constructif présenté à Bratislava et à Rome.

Cela prouverait que, une fois le retrait du Royaume-Uni effectué en 2019, l'Europe des 27 est unie, sait précisément où elle va et est disposée à agir. Ce serait le meilleur moyen possible pour que de nouveaux programmes démarrent sur les chapeaux de roues dès le 1^{er} janvier 2021 et que les objectifs politiques se transforment rapidement en résultats sur le terrain.

La conclusion rapide d'un accord n'est pas seulement souhaitable sur le plan politique, elle est également impérative sur le plan pratique. Tous nos partenaires et les bénéficiaires de fonds européens, ainsi que les autorités nationales et régionales, ont besoin de sécurité juridique et financière car il leur faut du temps pour préparer la mise en œuvre de nouveaux programmes. L'adoption tardive du cadre financier actuel a considérablement retardé le lancement de nouveaux programmes et, par conséquent, la réalisation de nos priorités en matière de financement.

Le coût d'opportunité de tels retards est énorme. Il importera d'assurer une transition sans discontinuité vers le nouveau cadre financier pluriannuel pour préserver la dynamique de la reprise économique et permettre à l'Union de continuer à agir promptement et résolument dans les nombreux domaines où la rapidité de réaction est gage de réussite.

Nous devons donc veiller à ne pas renouveler l'expérience du cadre actuel.

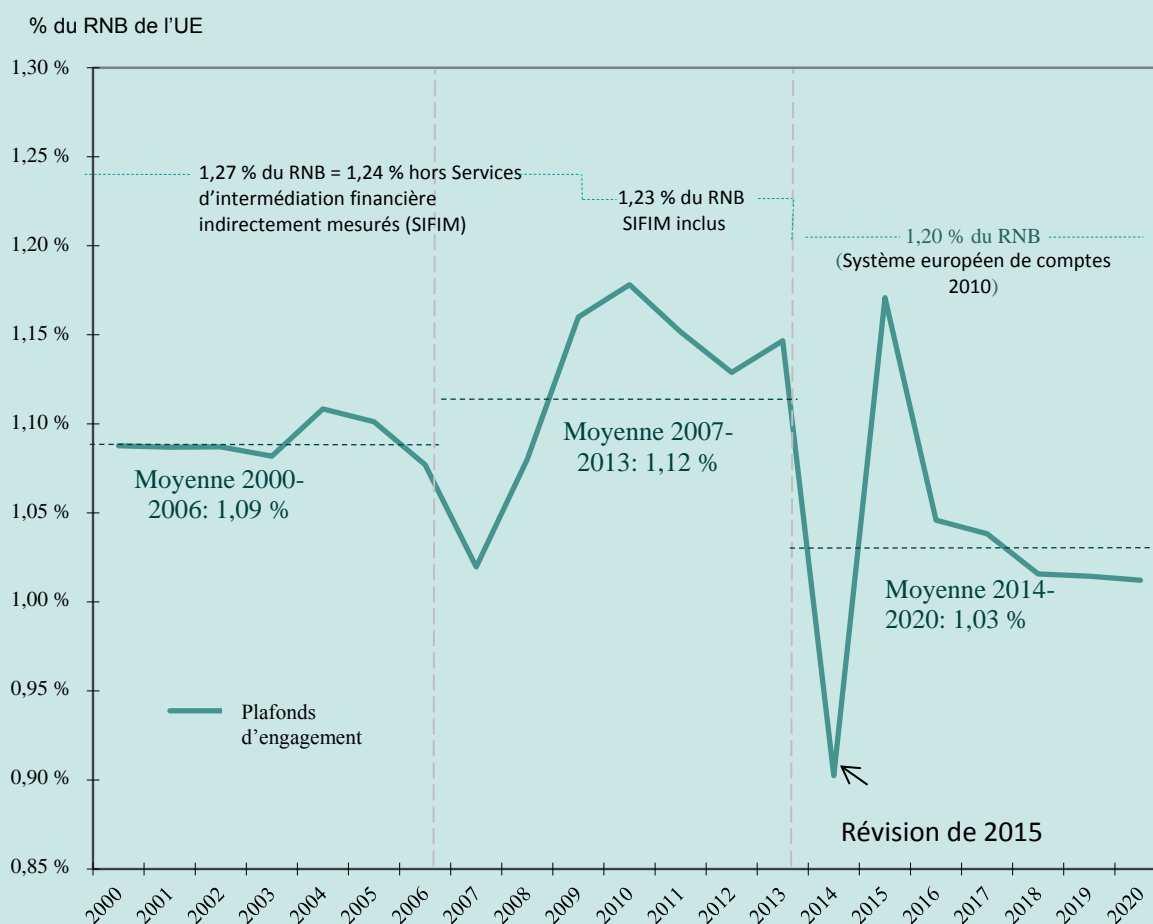
Un accord sur le prochain cadre financier pluriannuel en 2019 non seulement signifierait qu'une Europe des 27, forte et unie, est capable d'agir de façon convaincante, mais garantirait aussi la prévisibilité et la continuité des financements, dans l'intérêt de tous.

POURQUOI FAUT-IL ÉVITER TOUT RETARD?

Le lancement des Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 a connu un retard important. La législation concernant les programmes sectoriels n'a été finalisée qu'en décembre 2013 à la suite d'un accord sur le cadre financier pluriannuel au premier semestre de la même année, ce qui a retardé l'adoption des règles détaillées indispensables au bon déroulement des programmes sur le terrain, ainsi que la négociation ultérieure des accords de partenariat avec les États membres.

En conséquence, les investissements ont aussi été retardés, comme le soutien à des projets et réformes des plus nécessaires. Cela est venu s'ajouter à une réduction importante des crédits d'engagement au début de la période en cours.

Évolution des plafonds d'engagement entre 2000 et 2020 (prix courants)



Les retards ont des conséquences matérielles pour la population.

- Les actes juridiques concernant les Fonds «Asile, migration et intégration» et «Sécurité intérieure» n'ont été adoptés qu'en 2014. Aussi la désignation des autorités et l'adoption des programmes ne sont-elles intervenues qu'en 2015. En raison du retard, les États membres n'ont pas été en mesure de lancer les projets à temps. **Cela a eu une incidence sur les capacités d'accueil et d'hébergement dans les États membres et sur la gestion des frontières.** Du fait des retards, il a été très difficile pour l'administration grecque de recourir au financement de l'UE pour se préparer à la crise en 2015. Les hébergements n'étaient pas prêts. Les conditions d'accueil des réfugiés n'étaient pas satisfaisantes alors que, entre juin et septembre 2015, un flot important de personnes ayant besoin de protection s'est déversé sur les îles grecques. À la même période, d'autres États membres, dont la Suède et l'Autriche, n'ont pas pu disposer d'un financement de l'UE pour héberger les personnes arrivant par la route des Balkans. L'UE a dû fournir une aide d'urgence à ces États membres pour les soutenir dans ces moments difficiles.

- ▶ Un certain nombre d'actions internationales au titre du programme Erasmus+ n'ont pas pu être menées à bien en 2014 en raison de l'adoption tardive du dernier cadre financier. Il en a résulté qu'environ **25-30 000 échanges entre étudiants et professeurs des États membres de l'UE et des pays partenaires, prévus en 2014, n'ont pas pu avoir lieu cette année-là**. Si de tels retards devaient se produire pour l'ensemble du programme, ce sont jusqu'à 1 000 000 jeunes qui ne pourraient bénéficier d'un échange Erasmus+ en 2021.
- ▶ Tout retard pris dans la mise en œuvre du prochain programme-cadre de recherche impliquerait la **perte d'environ 5 000 emplois par mois dans la recherche** (environ 3-4 % des emplois de l'UE dans la recherche) et de 7 000 emplois supplémentaires dans l'ensemble de l'économie. Sur la même période, plus de 200 publications scientifiques ne verraient pas le jour, parmi lesquelles environ 100 articles à forte répercussion.
- ▶ Tout retard dans la sélection des projets au début de la mise en œuvre des programmes de cohésion signifierait que **plus de 100 000 projets ne pourraient démarrer à temps**. Parmi les domaines touchés, on peut citer le soutien aux entreprises, l'efficacité énergétique, les soins de santé, l'éducation et l'insertion sociale.
- ▶ De plus, les retards auraient d'importantes répercussions sur un certain nombre de grands projets d'infrastructure. Les programmes spatiaux comme Galileo ou Copernicus ont des cycles d'investissement longs. Ils exigent donc une certaine **prévisibilité lorsqu'il s'agit de marchés publics**. Une procédure de passation de marché en cours concernant plusieurs satellites Galileo sera clôturée en 2019 et ne pourra être complètement exécutée qu'une fois établies toutes les exigences juridiques et budgétaires nouvelles.
- ▶ Tarder à convenir d'un nouveau cadre financier peut avoir des conséquences néfastes pour d'autres projets comme **Rail Baltica**. Le projet consistera à créer une **liaison ferroviaire cruciale entre les pays baltes** et devrait s'achever d'ici à 2025/2027. Grâce au projet, on doit pouvoir lancer les principaux marchés nécessaires au démarrage de la construction en 2021. C'est essentiel pour la réalisation d'un projet qui contribuera à relier cinq millions de personnes dans les pays baltes au reste de l'Europe. La liaison ferroviaire à grande vitesse permettra en même temps d'acheminer des marchandises directement de Finlande en Allemagne, au Benelux et au bord de l'Adriatique.
- ▶ Il est prévu que le **tunnel de base du Brenner** soit achevé d'ici à 2027 et que les travaux d'ingénierie ferroviaire soient lancés au titre du prochain CFP. Il s'agit d'un projet capital visant à transférer vers le rail la moitié des 2,2 millions de camions qui empruntent l'autoroute du Brenner, ce qui contribuera à réduire la pollution dans les vallées qui s'étendent entre Munich-Innsbruck et Vérone.
- ▶ Le **Fehmarn Belt entre le Danemark et l'Allemagne**, la **liaison ferroviaire Évora-Mérida** qui reliera enfin Lisbonne et Madrid et le **tunnel de base Lyon-Turin** qui raccordera les réseaux ferroviaires à grande vitesse français et italien doivent aussi être achevés d'ici à la fin du prochain cadre financier pluriannuel.

De tels projets ne peuvent pâtir de retards dans la planification ou la passation de marchés uniquement à cause de l'adoption tardive du prochain cadre financier pluriannuel.

CONCLUSION

Le cadre financier pluriannuel pour l'après-2020 sera une épreuve décisive pour l'Union européenne à 27. Lorsque les dirigeants se réuniront pour prendre des décisions sur l'avenir de l'Europe à Sibiu, en Roumanie, le 9 mai 2019, **l'Union des 27 devra être une Union de l'action. Des progrès décisifs sur le cadre financier d'ici là** montreraient que l'Union peut combler l'écart entre priorités politiques et résultats tangibles pour tous les Européens.

Un accord en temps opportun sur un nouveau cadre financier moderne ne sera possible que sous la conduite forte des dirigeants de l'UE et si la collaboration avec le Parlement européen est étroite dès le départ. Les réunions du Conseil européen d'octobre 2018 et de décembre 2018 seront des étapes essentielles dans ce processus.

La Commission est prête à jouer pleinement son rôle. Nous sommes à l'écoute des institutions de l'UE, des États membres, des parlements nationaux et des représentants des nombreuses parties prenantes concernées par le futur budget. Nous continuerons à les écouter dans les

mois à venir. **Toutes les options et tous les chiffres cités dans la présente communication sont mentionnés à titre d'illustration et visent à stimuler un débat ouvert. Ils ne reflètent pas la position définitive de la Commission.** Les décisions finales sur le cadre financier pluriannuel seront prises par les dirigeants européens, avec l'approbation du Parlement européen.

Nos propositions approfondiront les idées exposées dans la présente communication et fourniront une base solide pour parvenir, dans les temps, à un accord entre tous les États membres, avec l'approbation du Parlement européen. Elles prendront comme point de départ les priorités que les dirigeants ont convenues ensemble.

Les propositions démontreront clairement les implications financières de ces priorités. Maintenir ce lien est essentiel pour la crédibilité du futur budget de l'UE. Si l'Union décide de faire moins, un budget plus modeste suffira.

Mais si l'Union décide de faire plus, les finances doivent suivre.

Les Européens attendent de l'Union qu'elle soit forte et capable de relever les défis du futur et qu'elle soit dotée d'un budget lui permettant d'y arriver. **Les dirigeants ont un rôle à jouer pour répondre à ces attentes.**

La Commission invite les dirigeants à:

- *soutenir un **cadre financier pluriannuel nouveau et moderne**, au service d'une Europe qui **protège, donne les moyens d'agir et défend**;*
- *soutenir fermement et sans réserve les **priorités** convenues le 16 septembre 2016 à Bratislava et le 25 mars 2017 dans la déclaration de Rome;*
- *reconnaître que pour traduire ces priorités en termes financiers, il est nécessaire de disposer d'un **budget d'une taille suffisante**, appuyé par une combinaison intelligente d'économies proportionnées, de redéploiements et de ressources nouvelles;*
- *soutenir une réforme des **recettes** du budget de l'UE dans le cadre d'un paquet global équilibré pour le prochain cadre financier pluriannuel, en **supprimant les corrections** et en instaurant un lien plus étroit avec les objectifs d'action concrets de l'Union;*
- *s'engager à collaborer étroitement avec le Parlement européen et la Commission européenne sur la proposition concrète de cadre financier pluriannuel, étant entendu que la Commission présentera sa proposition **début mai 2018 au plus tard**;*
- *s'engager à accomplir **des progrès décisifs** sur le cadre financier pluriannuel d'ici à leur réunion qui se tiendra à Sibiu le 9 mai 2019, afin de permettre à l'Europe des 27 de prendre le meilleur départ possible.*