

A l'issue du Conseil européen du 23 février dernier, les contours du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne¹ pour la période 2021-2027 commencent à se préciser. Le président du Conseil, Donald Tusk, a en effet [déclaré](#)² : « *Nous sommes convenus que l'UE dépensera davantage en matière de lutte contre la migration illégale, de défense et de sécurité, ainsi que pour le programme Erasmus+. De nombreux dirigeants ont souligné l'importance que continuent de revêtir la politique de cohésion, la politique agricole commune, les investissements dans la recherche et l'innovation, et les infrastructures paneuropéennes. Il est évident que les priorités sont liées à l'importance du budget, et, à cet égard, nous devons combler la baisse de recettes provoquée par le Brexit* ».

Une telle déclaration peut paraître de prime abord plutôt anodine. Elle l'est moins si l'on se réfère à la communication³ publiée par la Commission le 14 février précédent et qui a servi de canevas aux travaux du Conseil. S'appuyant sur ses travaux antérieurs⁴ et dans le cadre des décisions du sommet européen de Bratislava le 16 septembre 2016 et du Conseil européen informel de Rome le 25 mars 2017, la Commission a identifié neuf « priorités » pour lesquelles elle présente le plus souvent plusieurs scénarios entre lesquels elle ne fait pas mystère de ses préférences. Elle formule également diverses recommandations sur des questions horizontales et propose quelques pistes de recettes nouvelles pour combler la disparition de la contribution britannique.

Avant d'entrer dans le détail de ces propositions, rappelons que le présent CFP 2014-2020 s'élève à 1 087 milliards d'Euros. La politique agricole commune et la politique de cohésion, même si elles ont beaucoup diminué ces dernières années, représentent encore plus de 70% de cette somme. Par ailleurs, en 2016, le budget annuel de l'UE était de 155 milliards d'Euros, la contribution britannique était de 12,8 milliards d'Euros et les dépenses de l'UE au Royaume-Uni atteignaient 7,1 milliards d'Euros.

I. Les « priorités »

I.1. Une priorité « absolue » : la sécurité et la sureté

Trois options sont envisagées :

- **Prolonger le programme actuel de garde-frontières et de garde-côtes** Le budget requis serait de l'ordre de 8 milliards d'Euros pour environ 1 000 agents ;
- **Renforcer ce programme** pour atteindre 3 000 agents en 2027. Ce scénario nécessiterait un budget de **20 à 25 milliards d'Euros** ;
- Créer un **système de gestion des frontières totalement intégré** nécessiterait **près de 150 milliards d'Euros** et 100 000 agents.

¹ Le CFP fixe les limites des budgets annuels pour les différents domaines d'action et pour le budget total.

² « *Intervention du président Donald Tusk à l'issue de la réunion informelle des 27 chefs d'État ou de gouvernement du 23 février 2018* »

³ COM(2018) 98 final

⁴ Notamment le [Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), COM(2017) 358, Juin 2017

La préférence de la Commission semble aller vers le scénario médian et, malgré le volontarisme affiché du Conseil, il sera sans doute difficile d'aller bien au-delà ce qui poserait par ailleurs des problèmes de souveraineté nationale évidents. A noter que rien n'est prévu sous ce chapitre pour faciliter l'accueil des migrants « légaux », ni traiter le cas des migrants illégaux qui seraient parvenus à entrer en Europe malgré le renforcement des contrôles aux frontières alors que la controverse sur la répartition des migrants (toutes catégories confondues) entre les différents Etats membres est loin d'être apaisée.

I.2. La défense

Le **Fonds européen de la défense** lancé en juin 2017 est doté de 90 millions d'Euros pour la recherche et de 500 millions d'Euros pour le développement industriel sur la période 2017-2020. Pour le prochain CFP, la Commission propose :

- **Un volet «recherche» d'au moins 3,5 milliards d'Euros**
- **Un budget d'environ 7 milliards d'Euros** pour cofinancer des coûts du **développement industriel**

Un mécanisme de financement distinct doté d'**environ 10 milliards d'Euros pour la période 2021-2027** serait par ailleurs mis en place pour soutenir financièrement les **opérations ayant des implications en matière de défense**.

Cette proposition sans variantes dont le coût reste modéré a déjà été largement débattue et semble faire l'objet d'un consensus.

I.3. Erasmus+

La Commission propose deux scénarios ambitieux :

- **Doubler le nombre de bénéficiaires** pour atteindre 7,5% des jeunes européens et ceci pour un coût de **30 milliards d'Euros** ;
- Ouvrir Erasmus+ à **1 jeune sur 3** ce qui nécessiterait un budget d'environ **90 milliards d'Euros**.

Dans cette seconde hypothèse, la Commission évoque l'apprentissage, proposition qui ne peut que satisfaire certains Etats membres comme la France qui souhaite le développement de ce mode de formation.

I.4. La transformation numérique

L'UE investit actuellement 35 milliards d'Euros sous cette rubrique. Ce montant agrège :

- Le Fonds européen de développement régional, 17 milliards d'Euros,
- Le programme-cadre pour la recherche et l'innovation (PCRI), 13 milliards d'Euros,
- Le Fonds social européen, 2,3 milliards d'Euros,
- Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, 1 milliard d'Euros
- Et le programme Europe créative, 1,4 milliard d'Euros.

La Commission ne propose qu'une seule option : **doubler le montant actuel** des investissements pour le porter à **environ 70 milliards d'Euros**.

Plus de la moitié du financement actuel venant des Fonds structurels, dont la Commission suggère par ailleurs au mieux de maintenir la dotation, l'essentiel de l'augmentation ne pourra provenir que du PCRI et des investissements dans les réseaux paneuropéens, deux objectifs dont « *de nombreux dirigeants (des Etats membres) ont souligné l'importance* ».

I.5. Recherche et innovation

Horizon 2020, le PCRI en cours, bénéficie d'environ 80 milliards d'Euros⁵. Pour le prochain PCRI (connu à ce jour sous l'appellation FP9), la Commission envisage trois scénarios :

- **Le maintien du PCRI** à son niveau actuel jugé d'ores et déjà sous-optimal par la Commission ;
- **Une augmentation de 50 % pour atteindre 120 milliards d'Euros**⁶, comme le suggère l'eurodéputé allemand du PPE Christian Ehler (probable futur rapporteur du FP9) ;
- **Le doublement à 160 milliards d'Euros**, ce qui permettrait notamment de doter convenablement les projets à grande échelle, dits « moonshot missions », que promeut le Commissaire à la recherche Carlos Moedas. C'est le scénario du rapport Lamy⁷ de juillet dernier.

Considérant la nécessité de remédier au sous-financement actuel du programme, les besoins exprimés en faveur de la défense et du numérique ainsi que l'intérêt suscité par les « moonshot missions », le scénario médian ne paraît nullement improbable.

1.6. L'Union économique et monétaire

La Commission a présenté, le 6 décembre dernier, ses idées pour une réforme de la zone Euro, sujet qui constitue l'une des priorités européennes du Président Emmanuel Macron. Elle a ainsi proposé de créer sur la base du Mécanisme européen de stabilité (MES) un Fonds monétaire européen (FME) dont l'objet principal serait de venir en aide aux pays en difficulté. Ce FME ne serait pas d'essence intergouvernementale mais serait un « *organe communautaire* », « *responsable devant le Parlement européen* »⁸, et il serait doté d'une ligne budgétaire. En cohérence avec ce projet, la Commission suggère d'y affecter au moins **25 milliards d'Euros**.

Cette proposition de FME a suscité des réticences de principe de certains pays, notamment l'Allemagne, attachés au maintien du cadre intergouvernemental. D'autres, dont la France,

⁵ Une augmentation d'environ 50% par rapport au PCRI précédent, le FP7 (doté de 56 milliards d'Euros).

⁶ A cette somme, il faudrait sans doute ajouter une contribution britannique car il est hautement probable que le Royaume-Uni sera associé au prochain PCRI.

⁷ LAB – FAB – APP *Investing in the European future we want*, Commission européenne, Juillet 2017.

⁸ COM(2018) 98 final

jugeront peut-être que le montant avancé ici est insuffisant. Quoi qu'il en soit, sa part restera sans doute marginale dans le prochain CFP.

I.7. La politique de cohésion.

Avec 370 milliards d'Euros, soit près de 35% du CFP, la politique de la cohésion constitue le second poste de dépenses de l'UE. Il peut donc s'agir d'une variable d'ajustement significative). Sans toucher à la nature des dépenses soutenues ni aux critères de définition des régions éligibles, la Commission évoque trois variantes en fonction de la couverture géographique des régions bénéficiaires :

- **Le maintien du niveau actuel** de dépenses. C'est le scénario le plus ambitieux.
- **Cesser de soutenir les régions les plus développées et les régions en transition** permettrait d'économiser **environ 95 milliards d'Euros**⁹.
- Enfin **limiter le soutien** aux pays de la cohésion¹⁰, génèrerait une **réduction de quelque 124 milliards d'Euros**.

Le caractère sensible de ce chapitre a été rappelé par plusieurs Etats membres lors du Conseil européen du 23 février. Il sera sans doute difficile de maintenir les dépenses de cohésion à leur niveau actuel, mais le second scénario paraît difficilement acceptable en l'état, notamment en France où certaines régions se mobilisent déjà pour s'y opposer. Par ailleurs, dans le contexte d'une réduction globale des fonds structurels, il sera également difficile d'accélérer la transformation numérique comme proposé ci-dessus. Il est donc probable que le débat sur la politique de cohésion ne pourra se limiter à une seule discussion sur l'étendue des zones bénéficiaires. Il n'est donc nullement assuré que l'objectif de 94 milliards d'Euros d'économie évoqués dans le scénario médian puisse être atteint.

1. 8. La politique agricole commune (PAC)

La PAC aura bénéficié sur la période 2014-2020 d'environ **400 milliards d'Euros**, soit 37% du présent CFP. Sur ce montant, 70% correspond à des paiements directs, dont 80% profite à 20% des agriculteurs. Quel que soit le montant finalement retenu, la Commission entend faire évoluer le dispositif de façon à cibler les régions moins rentables ou montagneuses, les petites et moyennes exploitations agricoles, les systèmes de production durable, etc. Ici aussi elle propose trois scénarios :

- Le plus ambitieux est le maintien des crédits de la PAC à leur niveau actuel.
- Une réduction de 30% (soit environ **120 milliards d'Euros**) pourrait entraîner une baisse du revenu agricole moyen de plus de 10% dans plusieurs États membres et des baisses plus prononcées dans des secteurs spécifiques.

⁹ Dans ce cas, 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.

¹⁰ En excluant notamment les régions ultrapériphériques.

- Avec une réduction limitée à 15% (soit environ **60 milliards d'Euros**), les revenus agricoles moyens seraient affectés dans une moindre mesure mais l'incidence pourrait néanmoins être notable dans certains secteurs.

Les limites de l'exercice sont évidentes, d'autant plus que le secteur demeure en crise, et de nombreux Etats membres l'auraient rappelé lors du Conseil européen du 23 février. Un meilleur ciblage permettrait sans doute de réaliser des économies mais l'objectif d'une réduction de 60 milliards d'Euros du budget de la PAC apparaît ambitieux.

1.9. L'action extérieure

La Commission propose de faire passer le budget de **l'action extérieure à 100 milliards** d'Euros contre 66 milliards d'Euros dans le CFP actuel. Ceci permettrait notamment de mieux **gérer les migrations**, de promouvoir les objectifs de développement durable et l'aide humanitaire, de soutenir la stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux ainsi que ses **efforts de stabilisation dans son voisinage et en Afrique**. Atteindre l'objectif de consacrer **0,7% du revenu national brut à l'aide publique au développement** d'ici 2030 (en incluant les contributions de l'UE et celles des Etats membres) nécessiterait un effort supplémentaire de l'ordre de 40 milliards d'Euros.

Il ne semble pas que ce volet ait jusqu'à présent fait l'objet de débats approfondis parmi les Etats membres. Il apparaît donc probable que dans une enveloppe globalement maintenue la priorité soit accordée aux actions d'intérêt le plus immédiat (gestion des migrations et opérations de stabilisation, etc.).

II. Les mesures horizontales

II.1 Un guichet unique de soutien aux investissements et un recours accru aux instruments financiers

Il existe actuellement pour le soutien aux investissements une quarantaine d'instruments financiers et trois garanties budgétaires et fonds de garantie gérés au niveau central. La Commission propose de les intégrer dans un dispositif unique et de renforcer ainsi le Fonds européen pour les investissements stratégiques (ou plan Juncker) qui, en apportant 21 milliards d'Euros de garantie bancaire (dont 16 milliards d'Euros fournis par le budget de l'UE et 6 milliards d'Euros par la Banque européenne d'investissement), aurait permis de mobiliser 315 milliards d'Euros d'investissement.

II.2. La flexibilité

À l'heure actuelle, les fonds engagés mais non dépensés sont annulés et ne sont pas appelés auprès des États membres, ce qui réduit d'autant leur contribution budgétaire annuelle. La Commission propose ces montants ne soient plus annulés mais utilisés pour alimenter une

réserve qui pourrait atteindre de **21 et 28 milliards d'Euros** et qui serait utilisée 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.

Il s'agit en fait d'une augmentation de la contribution des Etats membres. Il est surprenant que la Commission n'envisage pas la création d'une ligne budgétaire alimentée de façon pérenne s'agissant du problème des migrations qui risque de se manifester de façon prolongée et dont le traitement ne ressort pas exclusivement d'un renforcement du contrôle des frontières ou de l'action extérieure.

II.3. La conditionnalité

L'actuel CFP prévoit que l'obtention de financements européens par les Etats membres soit subordonnée à la démonstration d'une gestion financière robuste et d'une application correcte de la réglementation européenne. La Commission s'interroge pour savoir si le moment n'est pas venu d'ajouter à ces critères le respect des valeurs fondamentales de l'UE. La Pologne n'a pas manqué de réagir à cette proposition en déclarant qu'elle ne s'y opposera pas pour peu que les critères soient définis de [« façon objective »](#).

III. Les ressources

Les recettes de l'Union européenne relèvent de trois catégories :

- Les ressources propres traditionnelles, essentiellement les droits de douane qui représentent environ 12% des recettes totales
- La ressource TVA qui est prélevée sur la base d'un taux fixe¹¹ appliqué sur l'assiette TVA de chaque État membre. Elle fournit environ 11 % des recettes totales
- La ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) calculée en appliquant un taux uniforme au RNB de chaque État membre et qui contribue à hauteur d'environ 70% aux recettes totales.

La Commission envisage de revoir le calcul de la recette TVA et de faire appel à des ressources propres nouvelles¹².

III.1. La ressource TVA

Dans les conditions actuelles, la ressource TVA devrait fournir au CFP **entre 105 et 140 milliards d'Euros**. Une réforme du calcul de l'assiette et une adaptation du taux d'appel pourrait permettre d'accroître cette contribution.

¹¹ 0,3% en général mais 0,15% pour l'Allemagne, les Pays Bas et la Suède.

¹² Ceci requiert l'unanimité au sein du Conseil, après consultation du Parlement européen, et la ratification par tous les États membres.

III. 2. Le système d'échange de quotas d'émission

Une partie du produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre mis aux enchères par les Etats membres pourrait être transférée au budget de l'UE pour un **montant estimé entre 7 et 105 milliards d'Euros**.

III.3. L'impôt sur les sociétés

La Commission a déposé le 25 octobre 2016 une proposition de directive¹³ relative à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (**ACCIS**), chaque État membre demeurant libre de choisir son propre taux d'imposition. Cette proposition est actuellement en cours de discussion. Un prélèvement associé à cette assiette commune consolidée et fléché vers le budget de l'UE pourrait représenter **entre 21 et 140 milliards d'Euros** de ressources supplémentaires sur la durée du CFP.

III.4. Le «seigneurage»

Une partie du revenu que la Banque centrale européenne tire de ses émissions d'Euros pourrait fournir une nouvelle ressource propre. Selon le taux de prélèvement retenu (de 10 à 50%), on pourrait en espérer entre 10,5 et 56 milliards d'Euros.

Parmi toutes ces ressources propres nouvelles, la plus prometteuse semble être celle liée à l'ACCIS, d'autant plus que l'assiette pourrait inclure la « présence numérique des sociétés et permettrait ainsi de taxer les GAFAs, ce qui répondrait aux vœux de bien des Européens.

IV. La position du Parlement européen

L'adoption du règlement fixant le CFP s'effectue selon **la procédure d'approbation**. Le Conseil soumet son projet au Parlement européen (PE) qui peut l'approuver ou le rejeter mais non l'amender. En cas d'accord, le Conseil adopte ensuite le CFP à **l'unanimité**.

Il n'est donc guère étonnant que le PE ait tenu à faire connaître très tôt sa position. La commission parlementaire des Budgets a ainsi adopté le 22 février¹⁴, la veille du Conseil européen, deux rapports sur le CFP : l'un sur le volet dépenses¹⁵, l'autre sur le volet recettes¹⁶.

Deux [points essentiels](#) ne manqueront sans doute pas de susciter des réactions :

- Le plafond des dépenses devrait être porté à 1,3% du RNB¹⁷ « *afin de pouvoir continuer à soutenir les priorités existantes, comme l'agriculture et les politiques.*

¹³ (COM(2016)0683 – C8-0471/2016 – 2016/0336(CNS))

¹⁴ Ils doivent être adoptés en plénière en mars.

¹⁵ co-rapporteurs Jan Olbrycht (PPE, PL) et Isabelle Thomas (S&D, FR).

¹⁶ co-rapporteurs Janusz Lewandowski (PPE, PL) et Gérard Deprez (ADLE, BE).

¹⁷ Le présent CFP s'établit à 1,04% du RNB.

- Le CFP devrait couvrir une période de 5 + 5 ans avec une révision à mi-parcours pour s'aligner sur le mandat parlementaire.

Pour le reste, en matière de dépenses, le Parlement reprend l'essentiel des priorités de la Commission: la sécurité, la défense, la recherche, Erasmus+, les infrastructures et l'action extérieure. Il y ajoute notamment les migrations et l'emploi des jeunes. Il souhaite naturellement une flexibilité accrue mais se montre très réservé sur l'utilisation du budget de l'UE pour assurer le respect des valeurs démocratique de l'Europe.

S'agissant des recettes, aux pistes évoquées par la Commission, le Parlement ajoute une taxation des services financiers et une part d'un futur impôt sur les entreprises du secteur numérique et de diverses taxes environnementales (par exemple sur le plastique). Il souhaite une baisse de la recette basée sur le RNB, ce qui ne peut que satisfaire les Etats membres.

V. Conclusion

La Commission devrait présenter ses propositions pour le CFP le 2 mai 2018 au plus tard. Pour compenser la perte de la contribution britannique et faire face aux besoins nouveaux (protection des frontières, défense) ou prioritaires (recherche et innovation, numérique), elle prévoira sans doute une réduction modérée des dépenses agricoles et de cohésion à des niveaux inférieurs à ses scénarios médians.

Une augmentation de la contribution des Etats membres basée sur le RNB paraît également probable. A l'issue du Conseil du 23 février, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a [indiqué](#) dans sa conférence de presse que « 14 ou 15 Etats membres¹⁸ » n'y seraient pas opposés. Un groupe de contributeurs nets comprenant les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark se sont par contre prononcés contre toute augmentation du budget européen. L'Espagne et les pays d'Europe orientale ont subordonné une augmentation de leur contribution au sort qui serait réservé à la PAC et à la politique de cohésion.

Les propositions pour les politiques sectorielles (cohésion, agricole, recherche, etc.) seront publiées le 29 mai,

La Commission souhaite une conclusion rapide du processus, pour des raisons politiques afin de témoigner de la solidité de l'Europe après le Brexit mais aussi pratiques¹⁹ afin de ne pas retarder le lancement des nouveaux programmes. Le Parlement pour sa part demande que le débat s'engage dès que possible afin de conclure un accord avant les élections européennes de 2019. Au regard de l'ampleur des problèmes à résoudre, un tel objectif sera sans doute difficile à atteindre.

¹⁸ Dont l'Allemagne et la France.

¹⁹ Les discussions sur le CFP actuel s'étant prolongées, certains programmes et en particulier les Fonds structurels n'ont pu être mis en œuvre qu'avec retard.