

L'AVENIR DU BUDGET EUROPÉEN

QUELLES INCIDENCES DU LIVRE BLANC SUR L'AVENIR DE L'EUROPE POUR LES FINANCES DE L'UE ?

Jörg Haas | *chercheur, Jacques Delors Institut - Berlin*

Eulalia Rubio | *chercheur senior, Institut Jacques Delors*

RÉSUMÉ

Dans son « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe », la Commission européenne présente différents scénarios pour l'avenir de l'intégration européenne et imagine à quoi pourrait ressembler l'UE en 2025. Afin de contribuer au débat actuel, ce Policy paper présente les incidences que pourraient avoir ces différents scénarios sur le budget communautaire.

- La poursuite des réformes actuelles associée à une adaptation à la marge du budget (scénario 1) a peu de chance de réussir. Les dépenses planifiées sur les nouvelles priorités politiques combinées à la baisse des recettes liée au Brexit impliquent que l'UE27 devra soit accepter une augmentation des contributions, soit une baisse de ses ambitions.
- Un budget visant à soutenir uniquement le marché unique (scénario 2) ne serait pas nécessairement plus petit que celui d'aujourd'hui. Il devrait non seulement préserver les quatre libertés mais aussi permettre de financer la recherche, des infrastructures et la convergence.
- Une UE « différenciée » permettant une intégration plus approfondie de groupes de pays partageant les mêmes ambitions (scénario 3) reposerait sur davantage de fonds hors budget communautaire, notamment de manière à coopérer dans des opérations militaires conjointes et à financer les étapes vers une UEM plus forte.
- Si l'UE devait approfondir son intégration dans certains domaines et redonner certaines compétences aux États membres (scénario 4), cela impliquerait non seulement une augmentation des dépenses dans les domaines des migrations et de la défense, mais aussi une baisse des dépenses liées à l'agriculture et à la cohésion dans les pays les plus riches.
- L'idée d'une intégration plus forte de l'UE dans tous ses domaines d'action (scénario 5) nécessiterait non seulement un budget plus important pour répondre aux besoins de la zone euro, mais impliquerait aussi de revoir ses procédures budgétaires, sa gouvernance et son système de financement.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Scénario 1 : faire plus, dépenser moins ?	3
1.1. Une petite réforme des recettes	3
1.2. Plus de projets, moins d'argent	4
2. Scénario 2 : un budget pour le marché unique	5
2.1. Croissance, convergence et restructuration	5
3. Scénario 3 : l'intégration différenciée	7
3.1. Financer des projets hors budget peut être nécessaire...	7
3.2. ... mais ce n'est pas toujours la solution	8
4. Scénario 4 : se concentrer sur la valeur ajoutée	9
4.1. Schengen et « l'Union de la défense »	9
4.2. Considérations sur l'efficacité	10
5. Scénario 5 : un budget fédéral	11
5.1. Un budget pour parachever l'UEM	11
5.2. Réformer les procédures budgétaires	12
5.3. Un nouveau système de recettes	12
CONCLUSION	13
SUR LES MÊMES THÈMES	14

INTRODUCTION

Au début de cette année, la Commission européenne a présenté son « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe »¹. À l'aide de cinq scénarios, ce document montre à quoi pourrait ressembler l'UE d'ici 2025. L'Europe doit-elle changer ses priorités ? De petits groupes d'États membres doivent-ils aller de l'avant ?

Afin de contribuer au débat actuel, ce Policy Paper présente les incidences que pourraient avoir ces différents scénarios sur le budget communautaire. Il souligne les perspectives et limites des différents scénarios et conclut par quelques recommandations générales.

1. Scénario 1 : faire plus, dépenser moins ?

Marché unique et commerce	Union économique et monétaire	Schengen, migration et sécurité	Politique étrangère et défense	Budget de l'UE	Capacité à produire des résultats
Le marché unique est renforcé, y compris dans les secteurs de l'énergie et du numérique; l'EU-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs.	Avancées progressives dans l'amélioration du fonctionnement de la zone euro.	La coopération en matière de gestion des frontières extérieures est renforcée graduellement; la mise en place d'un système d'asile commun progresse; amélioration de la coordination sur les questions de sécurité.	L'UE s'exprime davantage d'une seule voix sur les questions de politique étrangère; coopération plus étroite en matière de défense.	Partiellement modernisé pour refléter le programme de réformes décidé à 27.	Un programme d'action positif fournit des résultats concrets; le processus décisionnel demeure difficile à comprendre; la capacité à fournir des résultats ne correspond pas toujours aux attentes.

L'incidence du scénario 1 sur une sélection de domaines d'action. Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

Le premier scénario du Livre blanc suppose que l'UE27 continue sur la voie actuelle et poursuive progressivement ses réformes. Dans le domaine budgétaire, il mentionne une modernisation partielle. Nous pensons que les États membres essaieraient de maintenir le budget communautaire à environ 1% du Revenu national brut (RNB), comme par le passé, et de mettre en œuvre les changements possibles avec cette contrainte.

1.1. Une petite réforme des recettes

Les États membres de l'UE sont notoirement opposés à toute réforme du système des recettes de l'UE, mais certains dysfonctionnements évidents peuvent toutefois être résolus sans réforme majeure. Ainsi, le Brexit sonne la fin du rabais budgétaire du Royaume-Uni et de quelques exceptions afférentes. Il s'agit d'une bonne chose en soi, et cela pourrait même convaincre l'UE27 d'abolir la source la plus inefficace du financement de l'UE, à savoir la « ressource propre basée sur la TVA », un concept complexe et dépassé ayant peu en commun avec une véritable taxe sur la valeur ajoutée européenne. L'une des principales raisons expliquant son maintien tient

1. Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

à son rôle dans le calcul du rabais britannique². Mais cela ne devrait plus être d'actualité après le départ du Royaume-Uni de l'UE. Une révision complète du système de financement de l'UE n'étant pas considérée comme une priorité, les recettes « perdues » seraient remplacées par une augmentation des contributions nationales basées sur le RIB des États membres, qui représenteraient alors environ 80% des recettes de l'UE. Si cette solution risque de renforcer la focalisation des États membres sur les retours nets, elle a au moins le mérite de faciliter la compréhension du système.

1.2. Plus de projets, moins d'argent

Les perspectives sont beaucoup plus inquiétantes si l'on se place du côté des dépenses. On peut supposer qu'une UE qui « s'inscrit dans la continuité » poursuivra les projets prévus dans les feuilles de route de Bratislava et Rome. Mais ces projets, ou du moins leur interprétation par la Commission européenne, appellent l'UE à prendre davantage de responsabilités et ne sont pas gratuits³. Ainsi, le Livre blanc prévoit que l'UE jouera un rôle significatif pour favoriser la croissance et l'emploi, « en intensifiant les investissements dans le numérique, les transports et les infrastructures énergétiques ». En outre, il mentionne que « la coopération en matière de gestion des frontières extérieures est renforcée graduellement », ce qui implique des financements supplémentaires pour des agences comme Frontex ou pour des instruments comme le Fonds pour la sécurité intérieure. Le Livre blanc fait également référence à une « coopération plus étroite en matière de défense ». Même si cela implique uniquement de mettre en œuvre la proposition de Fonds européen pour la défense, le coût sera de 1,5 milliard d'euros par an après 2020⁴.

Afin de respecter le plafond budgétaire actuel, le financement de tous ces projets impliquerait de réduire les dépenses des autres politiques. Cependant, sans réforme majeure, au moins les deux tiers du budget resteront affectés à la Politique agricole commune (PAC) ainsi qu'aux Fonds structurels et de cohésion. Une augmentation des fonds destinés à de nouvelles politiques impliquerait par conséquent de réduire ceux destinés à des éléments essentiels tels que la recherche, les infrastructures et la politique étrangère.

L'objectif de maintien des dépenses à 1% du RNB de l'UE est rendu d'autant plus irréaliste par les conséquences financières du Brexit. Le départ du Royaume-Uni réduit le RNB de l'UE de 17%. Outre les évolutions budgétaires mentionnées ci-dessus, des coupes à hauteur d'environ 23 milliards d'euros par an seraient nécessaires pour maintenir le budget total inchangé, en termes relatifs⁵.

À ce stade, il apparaît clairement qu'un budget réformé à la marge n'est pas compatible avec une évolution de l'UE. Si le seuil du 1% devait être véritablement maintenu, une révision complète des priorités en matière de dépenses est nécessaire et il faudrait envisager une coupe drastique, peut-être de l'ordre de 50%, des fonds affectés à la Politique agricole commune et aux Fonds structurels et de cohésion. L'UE27 devra choisir : soit elle accepte un budget plus important (en termes relatifs), soit elle réduit radicalement ses ambitions. Un budget s'inscrivant dans la continuité n'est pas viable, même avec un programme de réformes très limité.

2. Décision du Conseil 2014/335/EC, Euratom du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

3. Conseil européen, *Déclaration de Bratislava*, Bratislava, 16 septembre 2016 ; Conseil européen, *La déclaration de Rome*, Rome, 25 mars 2017.

4. Commission européenne, « Un Fonds européen de la défense : 5,5 milliards d'euros par an pour stimuler les capacités de défense européennes », Communiqué de presse, Bruxelles, 7 juin 2017.

5. Jörg Haas et Eulalia Rubio, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? », *Policy Paper* n°183, Institut Jacques Delors, janvier 2017.

2. Scénario 2 : un budget pour le marché unique

Marché unique et commerce	Union économique et monétaire	Schengen, migration et sécurité	Politique étrangère et défense	Budget de l'UE	Capacité à produire des résultats
Le marché unique des biens et des capitaux est renforcé; les normes continuent de diverger; la libre circulation des personnes et des services n'est pas totalement garantie.	Coopération limitée au sein de la zone euro.	Pas de politique unique en matière de migration ou d'asile; l'approfondissement de la coordination en matière de sécurité s'effectue bilatéralement; les contrôles aux frontières intérieures sont plus systématiques.	Certaines questions de politique étrangère sont de plus en plus traitées sur une base bilatérale; la coopération en matière de défense ne change pas.	Recentré pour financer les fonctions essentielles nécessaires au marché intérieur.	Le processus décisionnel est peut-être plus aisément compréhensible, mais la capacité d'agir collectivement est limitée; les questions d'intérêt commun doivent souvent être résolues de manière bilatérale.

L'incidence du scénario 2 sur une sélection de domaines d'action. Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

Le second scénario envisage un budget communautaire « recentré pour financer les fonctions essentielles nécessaires au marché intérieur ». À quoi ressemblerait un tel budget ?

La clé repose dans la définition donnée à ces « fonctions essentielles ». Nous pourrions les interpréter comme les fonctions nécessaires pour garantir les quatre libertés de circulation. Dans ce cas, le budget communautaire pourrait être très réduit et strictement limité aux dépenses directement liées à l'amélioration de la mobilité des biens et des travailleurs dans le marché unique, telles que les réseaux transnationaux ou les programmes de mobilité des étudiants et travailleurs. Cette vision correspond bien à la description générale de ce scénario (qui est considéré comme un retour en arrière du processus d'intégration). Toutefois, elle contraste avec la vision dominante de la manière dont le budget communautaire devrait soutenir le processus d'intégration des marchés.

2.1. Croissance, convergence et restructuration

Tout d'abord, la politique de cohésion constitue un élément essentiel des dépenses du « marché unique ». Les deux grands accords budgétaires des années 1980 et du début des années 1990 (les paquets Delors 1 et 2) étaient en effet des compromis destinés à élargir considérablement la politique de cohésion de l'UE, en contrepartie du programme de marché unique et de la création de l'Union économique et monétaire (UEM). Tous deux reposaient sur le même raisonnement : les actions destinées à approfondir l'intégration des marchés devaient être accompagnées de mesures visant à corriger les déséquilibres géographiques découlant de cette intégration.

En outre, depuis la fin des années 1990, il existe un large consensus sur le fait que la suppression des barrières ne suffit pas à assurer un bon fonctionnement du marché unique : des actions communes sont nécessaires pour dynamiser ce marché, ce qui implique de stimuler la croissance globale et d'améliorer la compétitivité à long terme de l'Europe. Cela s'est traduit par une augmentation progressive des « dépenses basées sur la compétitivité » (c'est-à-dire celles relatives à la recherche et l'innovation, l'éducation et les infrastructures transeuropéennes), qui ont augmenté de 37,2% dans le dernier cadre financier pluriannuel, même si elles ne représentent qu'une part minimale (13%) du budget communautaire.

Le budget communautaire proposé par le rapport Sapir de 2003 constitue sans doute la meilleure illustration de ce que serait un budget communautaire centré sur le marché unique, dans cette interprétation plus large et plus moderne⁶. Le rapport propose une révision drastique de l'attribution des dépenses communautaires afin de les concentrer sur les questions économiques, la suppression de la Politique agricole commune (PAC) et la réorganisation des dépenses communes en trois fonds :

1. un « fond de croissance » finançant la R&D, l'éducation et la formation, ainsi que les infrastructures, pour un montant équivalent à 0,45% du PIB de l'UE ;
2. un « fond de convergence » pour aider les pays les plus pauvres à rattraper leur retard, pour un montant équivalent à 0,35% du PIB de l'UE ;
3. un « fond de restructuration » pour offrir une aide aux travailleurs déplacés des secteurs industriels et agricoles, pour un montant équivalent à 0,2% du PIB de l'UE.

Cette proposition appelle toutefois à deux mises en garde. Premièrement, le rapport Sapir a été rédigé en 2003. À cette époque, on supposait que la grande majorité des dépenses communautaires serait affectée à des objectifs socio-économiques et que toutes les autres dépenses non-économiques (comme celles liées à la sécurité et à la protection des frontières, à la politique d'immigration et d'asile ou à l'action extérieure de l'UE) ne nécessiteraient qu'un financement limité de l'UE. Toutefois, comme nous l'avons noté dans le paragraphe précédent, il s'agit précisément des domaines dans lesquels il existe actuellement une pression pour y augmenter les dépenses communautaires.

Deuxièmement, le rapport proposait plus que de simples nouvelles priorités en matière de dépenses. Il suggérait également de modifier les modalités d'attribution, en octroyant par exemple plus de dépenses sur une base concurrentielle et en fondant davantage l'évaluation ex-post des dépenses sur des critères précisés ex-ante. La philosophie générale consistait à introduire dans le budget communautaire une approche reposant davantage sur l'incitation, c'est-à-dire que les États membres étaient plus considérés comme des partenaires que comme des bénéficiaires passifs. Nous reviendrons sur cette question dans le scénario 4.

6. André Sapir et al., *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*, Rapport d'un groupe d'étude indépendant de haut-niveau établi à l'initiative du président de la Commission européenne, juillet 2003.

3. Scénario 3 : l'intégration différenciée

Marché unique et commerce	Union économique et monétaire	Schengen, migration et sécurité	Politique étrangère et défense	Budget de l'UE	Capacité à produire des résultats
Comme dans le scénario «s'inscrire dans la continuité», le marché intérieur est renforcé et l'EU-27 continue de conclure des accords commerciaux novateurs.	Idem que dans le scénario «s'inscrire dans la continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans des domaines tels que la fiscalité et les normes sociales.	Idem que dans le scénario «s'inscrire dans la continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération dans des domaines tels que la sécurité et la justice.	Idem que dans le scénario «s'inscrire dans la continuité», sauf pour un groupe de pays qui approfondissent leur coopération en matière de défense, en mettant l'accent sur la coordination militaire et les matériels communs.	Idem que dans le scénario «s'inscrire dans la continuité»; des budgets complémentaires sont mis à disposition par certains États membres dans les domaines dans lesquels ils décident d'aller de l'avant.	Comme dans le scénario «s'inscrire dans la continuité», un programme d'action positif à 27 fournit des résultats concrets; des groupes d'États membres en font davantage dans certains domaines; complexification du processus décisionnel.

L'incidence du scénario 3 sur une sélection de domaines d'action. Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

Dans le scénario 3, l'UE27 « permet aux États membres qui le souhaitent d'avancer ensemble dans des domaines spécifiques ». Que signifierait l'intégration différenciée pour le budget communautaire ?

L'existence de budgets ou de fonds en dehors du budget de l'UE n'est pas une nouveauté. Il existe divers mécanismes de financement hors budget communautaire, notamment pour soutenir les actions extérieures de l'UE⁷ et offrir une aide financière aux États membres en difficulté⁸. L'existence de ces autres budgets est généralement considérée comme un mal nécessaire : l'utilisation de ces fonds peut ainsi être mieux ajustée et est plus flexible, tout en permettant à de petits groupes de pays de financer des actions communes. Mais ils contribuent aussi à renforcer la complexité et la fragmentation du paysage budgétaire de l'UE et pose des défis particuliers en termes de contrôle démocratique et de surveillance budgétaire. Pour cette raison, l'idée dominante à Bruxelles est qu'il faut strictement limiter la création de nouveaux éléments de différenciation budgétaire⁹.

3.1. Financer des projets hors budget peut être nécessaire...

Dans deux domaines, il existe un réel besoin de mettre en commun les ressources et une logique à le faire en dehors du budget communautaire. La zone euro a besoin d'instruments pour atténuer les chocs économiques et coordonner les politiques économiques des États membres plus efficacement. En matière de politique de défense, des voix de plus en plus nombreuses appellent à renforcer la coopération, mais le financement via le budget communautaire est limité par des questions juridiques.

D'un point de vue juridique, une capacité budgétaire, telle qu'un mécanisme de stabilisation ou un budget d'investissement pour la zone euro, pourrait être intégrée au budget communautaire¹⁰. Toutefois, il existe des obstacles pratiques et politiques. Un mécanisme de stabilisation nécessiterait une forte augmentation du

7. Roland Blomeyer, Sebastian Paulo et Elsa Perreau, *The budgetary tools for financing the EU external policy*, Étude pour le Parlement européen, 18 janvier 2017.

8. Daniel Gros, Cinzia Alcidi, Jorge Nunez Ferrer et David Rinaldi, *The instruments providing financial support to EU member states*, Analyse approfondie pour le Parlement européen, 12 janvier 2017.

9. Comme cela était recommandé dans le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres. Voir Mario Monti et al., *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, décembre 2016.

10. Rene Repasi, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, Étude pour le Parlement européen, 2013 ; Anna Iara, « Revenue for EMU: A contribution to the debate on Fiscal Union », European Commission Taxation Papers, Working Paper 54, 2015.

plafond du budget général¹¹. En outre, il serait difficile de le concilier avec l'obligation de maintenir à l'équilibre le budget annuel de l'UE car ce mécanisme impliquerait de faire des réserves monétaires dans les périodes fastes et de les dépenser en cas de ralentissement économique¹². Politiquement, une capacité budgétaire au sein du budget communautaire serait supervisée par le Parlement européen, et non les parlements nationaux. Cela impliquerait aussi de donner aux États membres non membres de la zone euro le pouvoir d'opposer leur veto à des décisions relatives au financement d'une telle capacité¹³.

En ce qui concerne le financement commun de la défense, d'après les traités de l'UE, les coûts relatifs aux opérations militaires conjointes ne peuvent pas être financés par le budget communautaire, sauf en cas d'accord à l'unanimité au Conseil¹⁴. C'est ce qui explique l'existence d'un mécanisme hors budget communautaire, appelé Athena¹⁵, destiné à financer les opérations militaires communes. Dans le cadre d'Athena, chaque opération doit être approuvée à l'unanimité par une commission composée de représentants des États membres. Les coûts communs des opérations militaires sont financés sur la base d'un indicateur indexé sur le RNB. Les dépenses restantes sont prises en charge directement par les États membres, sur la base du principe « les coûts sont imputés à leurs auteurs ». Un approfondissement de la coopération en matière de défense impliquerait de revoir le mécanisme Athena afin de mieux couvrir les coûts communs des opérations militaires, comme l'a récemment proposé le Parlement européen¹⁶. Cela pourrait aller de pair avec l'inclusion d'une nouvelle ligne budgétaire communautaire relative à la recherche-développement dans le domaine de la défense, comme l'a récemment proposé la Commission (voir scénario 4).

3.2. ... mais ce n'est pas toujours la solution

Le financement de la différenciation ne nécessite pas toujours de montants importants. La coopération forte entre les autorités policières et judiciaires en est un bon exemple, tout comme l'harmonisation des normes de protection sociale. Dans d'autres domaines, un financement commun est mieux pourvu via le budget communautaire, même si tous les États membres ne participent pas pleinement à l'initiative. Le système Schengen en est une bonne illustration. Aujourd'hui, le budget de l'UE co-finance les actions de gestion des visas et des frontières extérieures, avec l'aide de contributions des pays associés à l'espace Schengen¹⁷. Cela est logique car tous les États membres profitent d'un contrôle efficace des frontières extérieures, et il est réaliste de s'attendre à ce que tous les États membres de l'UE intègrent l'espace Schengen à moyen terme¹⁸.

11. Les propositions d'instruments contra-cycliques représentent généralement entre 0,5 et 2% du PIB de l'UE. Voir Jeromin Zettelmeyer, *Ist der Euro noch zu retten? Vorschläge für eine neue europäische Wirtschaftspolitik*, Friedrich Ebert Stiftung, septembre 2016 et Miroslav Beblavý, Karolien Lenaerts, et Ilaria Maselli, « Design of a European Unemployment Benefit Scheme », CEPS Research report 2017/4, Avril 2017. Toutefois, ils pourraient aussi fonctionner avec une taille plus modeste. Voir H. Enderlein, L. Guttenberg & J. Spiess, « Une assurance contre les chocs conjoncturels dans la zone euro », *Études & Rapports* n°100, Institut Jacques Delors, septembre 2013.

12. Article 310 TFUE : « Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ».

13. Un fonds UEM au sein du budget de l'UE devrait être financé par une nouvelle catégorie de ressources propres. L'introduction d'une nouvelle ressource propre devrait être adoptée à l'unanimité et approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (article 311 TFUE). Voir Rene Repasi, *op. cit.* et Anna Iara, *op. cit.*

14. Article 41.2 TUE, « Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

15. *Décision du Conseil 2011/871/PESC* du 14 mai 2007 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena).

16. Résolution du Parlement européen du 21 mai 2015 sur le financement de la politique de sécurité et de défense commune (2014/2258(INI)).

17. Voir, par exemple, le budget de Frontex et Alessandro D'Alfonso, « Internal Security Fund », *Briefing*, Parlement européen, avril 2016.

18. Henrik Enderlein et Nicole Koenig, « Asile et réfugiés : en route vers «Dublin IV» », *Policy Paper* n° 169, Jacques Delors Institut – Berlin, juin 2016.

4. Scénario 4 : se concentrer sur la valeur ajoutée

Marché unique et commerce	Union économique et monétaire	Schengen, migration et sécurité	Politique étrangère et défense	Budget de l'UE	Capacité à produire des résultats
Les normes communes sont réduites au strict minimum mais le contrôle de leur application est renforcé dans les domaines réglementés au niveau de l'UE; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE.	Plusieurs mesures sont prises pour consolider la zone euro et garantir sa stabilité; l'EU-27 limite son action dans certains pans de la politique de l'emploi et de la politique sociale.	La coopération dans les domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de la lutte contre le terrorisme est systématique.	L'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense.	Considérablement modifié pour correspondre aux nouvelles priorités agréées à l'échelle de l'EU-27.	Aboutir à un accord initial sur les tâches à privilégier ou à abandonner constitue un vrai défi; une fois en place, le processus décisionnel sera peut-être plus facile à comprendre; l'UE agit de manière plus rapide et décisive dans les domaines où elle joue un rôle plus important.

L'incidence du scénario 4 sur une sélection de domaines d'action. Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

Le quatrième scénario suppose que l'UE27 « concentre ses efforts sur des domaines d'action choisis où elle fournit plus de résultats plus rapidement, et réduit ses interventions dans d'autres secteurs ». D'un point de vue budgétaire, cela implique que les dépenses communautaires soient plus efficaces et se concentrent sur les domaines d'action dans lesquels la « valeur ajoutée de l'UE » est la plus forte. La définition exacte de cette expression est contestée¹⁹, mais on suppose généralement que l'action de l'UE dans un domaine précis ajoute de la valeur si elle contribue à réaliser des économies d'échelle ou permet de faire face à des externalités transnationales et à des effets de seuil.

Un budget communautaire guidé par ces seuls critères entraînerait des coupes majeures dans les dépenses liées à la cohésion ou à la PAC, qui représentent la majorité des dépenses aujourd'hui. Inversement, les dépenses communautaires seraient augmentées dans des domaines tels que la recherche et le développement, les infrastructures transnationales, les programmes de mobilité²⁰, la gestion des frontières communes et la politique étrangère et de défense.

4.1. Schengen et « l'Union de la défense »

Les dépenses liées à Schengen (asile, migrations, frontières et sécurité intérieure) représentent aujourd'hui près d'1% du budget communautaire²¹. Une évolution vers une « coopération plus systématique », telle que décrite dans la scénario 4, ferait passer la part de ces dépenses de 1% à 10%, comme cela a été proposé par le ministre fédéral allemand du développement²². Elle pourrait être accompagnée de changements dans le mode d'attribution. La pré-affectation actuelle²³ des financements pour une période de sept ans et sur la base de flux migratoires antérieurs serait remplacée par une affectation annuelle basée sur les données actuelles, les

19. Eulalia Rubio, « La 'valeur ajoutée' dans les débats budgétaires : un concept, quatre sens », *Les Brefs n° 28*, Institut Jacques Delors, juin 2011.

20. Par exemple, l'actuel programme Erasmus + pourrait être étendu de manière à toucher un plus grand nombre de jeunes européens, comme cela est proposé par Yves Bertoni et Sofia Fernandes, « *Prolonger Erasmus : un nouvel élan pour la mobilité des jeunes en Europe* », *Policy Paper n° 148*, Institut Jacques Delors, juin 2017.

21. Les dépenses liées à la gestion des frontières et de l'asile, des migrations et de la sécurité intérieure représentaient 0,8% des engagements totaux dans le CFP 2014-2020. Lors de sa révision à mi-parcours approuvée en juin 2017, le budget a été augmenté de 2,55 milliards d'euros et représente désormais 1,08% des engagements totaux.

22. Patrick Kingsley, « Divert 10% of EU funds to deal with refugee crisis, says Germany », *The Guardian*, 24 mai 2016.

23. Une part importante des ressources du Fonds Asile, migration, intégration (FAMI) est attribuée sur la base de données statistiques anciennes concernant les flux migratoires. Voir *Règlement 516/2014* portant création du Fonds « Asile, migration et intégration ».

besoins des États membres et une analyse rigoureuse de la contribution aux actions proposées pour parvenir aux objectifs fixés par l'UE²⁴.

La création d'une « Union européenne de la défense » nécessiterait non seulement de renforcer et moderniser le mécanisme Athena, mais aussi d'évoluer vers un financement commun de la recherche militaire et vers le développement conjoint de capacités militaires. La Commission a récemment proposé la création d'un Fonds européen de la défense, au sein du budget communautaire, qui pourrait engager les premières étapes en ce sens. Il financerait de grands projets de recherche dans le domaine de la défense et co-financerait des projets conjoints pour le développement d'équipements et de technologies de défense. Idéalement, ce fonds permettrait d'augmenter l'efficacité des dépenses militaires et de renforcer l'interopérabilité des forces militaires. Sauf en cas de modification radicale de la proposition actuelle de la Commission²⁵, le budget de ce fonds devrait représenter environ 1% du budget communautaire²⁶.

L'augmentation des dépenses communautaires dans les domaines des migrations et de la défense, associée simultanément à l'adaptation aux 10 milliards d'euros manquants en raison du Brexit, résulterait dans des coupes drastiques des dépenses liées à la PAC et à la cohésion. Les dépenses de cohésion pourraient être limitées aux régions les plus pauvres (ce qui pourrait permettre d'économiser l'équivalent de 8% du CFP actuel)²⁷ et un co-financement de la PAC pourrait être introduit (ce qui, selon une étude du groupe de haut niveau sur les ressources propres, pourrait permettre au budget communautaire d'économiser chaque année 29 milliards d'euros, soit l'équivalent de 18,6% du CFP actuel)²⁸.

4.2. Considérations sur l'efficacité

Un budget plus centré nécessiterait aussi d'améliorer la qualité des dépenses communautaires. Une pré-affectation moins importante des fonds renforcerait la concurrence et une augmentation du recours aux instruments financiers permettrait au budget communautaire de « faire plus » en ayant un effet de levier sur des fonds privés supplémentaires. La conditionnalité pourrait aussi constituer un outil utile. Ainsi, le versement des fonds de cohésion et structurels pourrait dépendre des efforts entrepris pour mettre en œuvre les recommandations adressées à chaque pays, et toutes les dépenses communautaires pourraient être sujettes à la conditionnalité climatique.

En outre, l'utilisation des ressources européennes serait plus flexible et plus rapide. La lourdeur administrative pourrait être réduite en veillant à la proportionnalité (par exemple, en exemptant les pays considérés comme de « bons utilisateurs » des fonds européens des audits détaillés et de l'obligation de rendre des rapports). Les mécanismes de flexibilité existants pourraient être étendus, et une large portion du budget pourrait être réservée à des événements imprévus (en augmentant la Réserve de crise de l'UE proposée récemment). La durée du prochain CFP pourrait être réduite à cinq ans ou faire l'objet d'une vaste révision à mi-parcours.

24. Similaire au « Fonds Schengen » proposé par H. Enderlein et N. Koenig en 2016, *op. cit.*

25. Commission européenne, « Défendre l'Europe : Pour plus de coopération en matière de sécurité et de défense dans l'UE », *Factsheet*.

26. La Commission propose un Fonds européen de la défense avec un budget annuel de 1,5 milliard €/an (0,5 milliard € pour la recherche dans le domaine de la défense et 1 milliard € pour le co-financement du développement et de l'acquisition en commun de capacités militaires). Cela représente 10,5 milliards € sur sept ans, soit 0,96% du total des engagements du CFP.

27. Le montant total affecté aux régions les plus développées ou en transition dans l'actuel CFP est de 90,6 milliards € (55,4 milliards pour les régions les plus développées et 35,2 pour celles en transition). Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

28. CEPS, Université de Pau et des Pays de l'Adour, LSE Enterprise et Deloitte (Jorge Núñez Ferrer, Jacques Le Cacheux, Giacomo Benedetto et Mathieu Saunier), *Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget*, 3 juin 2016.

5. Scénario 5 : un budget fédéral

Marché unique et commerce	Union économique et monétaire	Schengen, migration et sécurité	Politique étrangère et défense	Budget de l'UE	Capacité à produire des résultats
Le marché unique est renforcé par la convergence des normes et un contrôle plus strict; les échanges commerciaux sont du ressort exclusif de l'UE.	L'Union économique, financière et budgétaire est réalisée conformément au rapport des cinq présidents de juin 2015.	Comme dans le scénario «faire moins mais de manière plus efficace», la coopération dans les domaines de la gestion des frontières, des politiques d'asile et de la lutte contre le terrorisme est systématique.	Comme dans le scénario «faire moins mais de manière plus efficace», l'UE parle d'une seule voix dans toutes les questions de politique étrangère; création d'une union européenne de la défense.	Considérablement modernisé et accru, soutenu par des ressources propres; un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro est opérationnel.	Le processus décisionnel est plus rapide et l'application des règles est meilleure à tous les niveaux; l'obligation de rendre des comptes suscite des questions, car certains estiment que les États membres ont cédé trop de compétences à l'UE.

L'incidence du scénario 5 sur une sélection de domaines d'action. Source : Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe : Réflexions et scénarios pour l'UE27 à l'horizon 2025*, mars 2017.

Dans le scénario 5 du Livre blanc, tous les États membres s'accordent pour faire beaucoup plus ensemble dans tous les domaines d'action et pour mettre en place un processus décisionnel plus rapide et plus efficace au niveau de l'UE. Quel type de budget serait nécessaire pour soutenir cette vision ? Il faudrait non seulement l'augmenter mais également améliorer sa gouvernance et son système de financement.

Les dépenses devraient être augmentées dans les domaines « liés à Schengen » et à la défense, comme nous l'avons souligné dans le paragraphe précédent. En outre, ce scénario n'induisant pas de coupe budgétaire, nous supposons que les allocations budgétaires pour la PAC et la cohésion seraient à peu près maintenues, même si des réformes majeures pourraient modifier l'organisation des programmes et les critères d'attribution afin d'améliorer la qualité des dépenses communautaires.

5.1. Un budget pour parachever l'UEM

La réalisation d'une Union économique, financière et budgétaire complète, telle que présentée dans le Rapport des cinq présidents, nécessitera des fonds supplémentaires. Le budget serait non seulement amené à jouer un rôle de stabilisateur dans les phases de ralentissement économique, mais il servirait aussi à soutenir des objectifs plus larges. Ainsi, il pourrait apporter une protection budgétaire à l'Union bancaire afin de garantir la stabilité financière, ou offrir des incitations à réformer afin de promouvoir la convergence. Un tel budget nécessiterait un système de gouvernance approprié, composé d'un bras exécutif efficace, tel une trésorerie de la zone euro capable de prendre rapidement des décisions, ainsi que d'un arrangement parlementaire adapté afin de garantir le contrôle démocratique²⁹.

29. Valentin Kreiling et Morgan Larhant, « Faut-il un Parlement de la zone euro ? », *Policy Paper n° 176*, Institut Jacques Delors, novembre 2016 ; Henrik Enderlein et Jörg Haas, « Quel serait le rôle d'un ministre européen des finances ? Une proposition », *Policy paper n° 145*, Jacques Delors Institut – Berlin, octobre 2015.

5.2. Réformer les procédures budgétaires

Actuellement, l'une de deux autorités budgétaires de l'UE (le Conseil) a bien plus de pouvoir que l'autre (le Parlement européen) en matière de décision sur les montants et les niveaux de financement. Les décisions sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE sont prises par un vote à l'unanimité, ce qui entraîne une approche focalisée sur des considérations d'équilibre net. De nombreux experts ont proposé d'utiliser le vote à la majorité qualifiée (VMQ) pour contrer ces dynamiques. Cependant, cela ne garantit pas que les États membres abandonneront la notion de « juste retour » et se concentreront davantage sur les priorités de l'UE. Une autre option consisterait à donner au Parlement européen un rôle bien plus important. Cependant, tant que le budget communautaire est partiellement financé par des contributions issues des budgets nationaux, il semble logique de permettre aux États membres de contrôler le niveau des dépenses communautaires. Une solution pourrait consister à maintenir le privilège du Conseil de fixer le plafond global des dépenses, mais à offrir la possibilité au Parlement européen d'intervenir davantage dans la décision relative aux modalités d'attribution des fonds aux programmes et rubriques budgétaires.

5.3. Un nouveau système de recettes

Concernant le système de financement de l'UE, plus le budget augmente, plus la question de son financement devient cruciale. De nouvelles sources de financement devraient devenir de « véritables » ressources propres, au sens où elles sont directement affectées à l'UE, et ne sont pas considérées par les États membres comme des « cotisations d'adhésion » qu'ils doivent récupérer. Si elles sont utilisées pour des projets bénéficiant réellement à l'ensemble de l'UE, ces sources de recettes seraient moins vulnérables face au raisonnement en termes d'« équilibre net » qui domine actuellement le débat budgétaire.

En début d'année, le rapport du « groupe Monti » plaidait en faveur de nouvelles ressources propres mais montrait aussi qu'il n'existe pas de source parfaite de recettes pour l'UE³⁰. Certaines options défavorisent les citoyens ou les États membres les plus pauvres, d'autres sont difficiles à comprendre pour les citoyens ou n'apportent pas suffisamment de stabilité aux recettes³¹. L'une des options qui respecte bien un certain nombre de critères est celle d'un impôt sur les sociétés à l'échelle européenne reposant sur une assiette fiscale harmonisée. Le raisonnement est le suivant : les entreprises sont imposées dans un État membre mais elles peuvent faire des affaires, et générer des profits, dans l'ensemble du marché unique. Il est donc juste que l'UE dans son ensemble puisse bénéficier d'un pourcentage de ces revenus. Une autre option prometteuse serait une taxe sur le CO₂, qui taxerait directement les émissions ou s'appliquerait aux produits à forte intensité carbone. Elle pourrait stimuler les investissements verts et aider l'UE à respecter ses objectifs de lutte contre le dérèglement climatique. Enfin, une autre option pourrait consister à envisager un panier limité de taxes européennes plutôt qu'une seule taxe. Cela permettrait de répartir cette charge plus largement et de rendre les recettes plus stables.

30. Mario Monti et al., *op.cit.*

31. Pour une comparaison des options les plus prometteuses, voir Jörg Haas, *Very resourceful: The Monti Report on reforming the EU revenue system*, Blog Post, Jacques Delors Institut – Berlin, février 2017.

CONCLUSION

Alors que les diverses visions de l'avenir de l'UE requièrent des budgets très différents, certains éléments doivent être gardés à l'esprit, quelle que soit la vision finalement retenue par l'UE27.

- Dans sa forme actuelle, le budget ne pourra pas financer de réforme, même modérée. Le Brexit entraîne une baisse des recettes et, parallèlement, la mise en œuvre de la feuille de route de Rome implique une augmentation des dépenses. Dans ces circonstances, le maintien du budget de l'UE à 1% du RNB de l'UE est irréaliste.
- Il est souhaitable d'augmenter les dépenses dans des domaines tels que l'UEM, Schengen ou la défense. Toutefois, l'UE ne peut s'affranchir d'un débat honnête sur les conséquences de ces choix. Si les nouvelles priorités doivent être financées par une réduction d'autres dépenses, des propositions spécifiques doivent être étudiées, tout comme leur viabilité politique. L'introduction d'un co-financement pour la Politique agricole commune semble prometteur, mais compte tenu de la forte résistance politique, il serait utile d'envisager des alternatives. Enfin, une légère augmentation des contributions semble inévitable.
- Le financement de domaines d'actions via le budget communautaire est synonyme de davantage de simplicité et de responsabilité. Toutefois, lorsqu'un accord entre les 27 États membres de l'UE est impossible, les États membres ne devraient pas hésiter à créer des instruments hors budget communautaire qui pourraient ensuite y être intégrés. Cela pourrait être particulièrement pertinent dans la zone euro.
- Les procédures budgétaires de l'UE et son système de recettes doivent être réformés. Si cela est inévitable dans le scénario 5, cela est extrêmement souhaitable dans tous les autres scénarios. Le Brexit offre une fenêtre d'opportunité pour supprimer les rabais, et le groupe Monti a présenté une feuille de route convaincante liant la réforme des recettes aux progrès en matière de réforme des dépenses.

Sur les mêmes thèmes...

PROLONGER ERASMUS : UN NOUVEL ÉLAN POUR LA MOBILITÉ DES JEUNES EN EUROPE
Yves Bertoncini et Sofia Fernandes, Policy Paper n°148, Institut Jacques Delors, juin 2017

VERY RESOURCEFUL: THE MONTI REPORT ON REFORMING THE EU REVENUE SYSTEM
Jörg Haas, Blog Post, Jacques Delors Institut - Berlin, février 2017

BREXIT ET BUDGET DE L'UE: MENACE OU OPPORTUNITÉ?
Eulalia Rubio et Jörg Haas, Policy Paper n°183, Institut Jacques Delors, janvier 2017

FAUT-IL UN PARLEMENT DE LA ZONE EURO ?
Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, Policy Paper n°176, Jacques Delors Institut - Berlin, novembre 2016

REPAIR AND PREPARE : L'EURO ET LA CROISSANCE APRÈS LE BREXIT
Henrik Enderlein, Enrico Letta et al., Report, Institut Jacques Delors, septembre 2016

ASILE ET RÉFUGIÉS : EN ROUTE VERS "DUBLIN IV"
Henrik Enderlein et Nicole Koenig, Policy Paper n°169, Jacques Delors Institut - Berlin, juin 2016

FÉDÉRALISER LA ZONE EURO : VERS UN VÉRITABLE BUDGET EUROPÉEN ?
Eulalia Rubio, Policy Paper n°155, Institut Jacques Delors, janvier 2016

QUEL SERAIT LE RÔLE D'UN MINISTRE EUROPÉEN DES FINANCES ? UNE PROPOSITION
Henrik Enderlein et Jörg Haas, Policy Paper n°145, Jacques Delors Institut - Berlin, octobre 2015

UNE ASSURANCE CONTRE LES CHOCS CONJONCTURELS DANS LA ZONE EURO
Enderlein, H., Guttenberg, L., & Spiess, J., Études et Rapports, Institut Jacques Delors, septembre 2013

LA "VALEUR AJOUTÉE" DANS LES DÉBATS BUDGÉTAIRES: UN CONCEPT, QUATRE SENS
Eulalia Rubio, Policy Brief, Institut Jacques Delors, juin 2011

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais: Mathilde Durand • © Institut Jacques Delors