

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION  
EUROPÉENNE

#BUDGET

# NEW BEGINNINGS

## UN BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR SOUTENIR LE PROGRAMME DE LA PROCHAINE COMMISSION

### ■ EULALIA RUBIO

Chercheuse à l'Institut Jacques Delors Paris

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

#### 1- ÉNERGIE & CLIMAT

#### 2- EUROZONE

#### 3- COMMERCE

#### 4- POLITIQUE EXTÉRIEURE & SÉCURITÉ

#### 5- NUMÉRIQUE

#### 6- DEMOCRATIE

#### 7- MIGRATION

#### 8- EMPLOI & SOCIAL

#### 9- BUDGET

Si elles ont été largement absentes de la campagne pour les élections européennes, les négociations relatives au prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) joueront un rôle important dans l'agenda de l'UE au cours des prochains mois. Le Conseil européen et le Parlement ont tout juste 18 mois pour parvenir à un accord sur le budget communautaire des sept prochaines années, couvrant la période 2021-2027 ; et cela doit se faire en parallèle de la finalisation des 45 règlements fixant la base juridique des divers programmes de dépenses communautaires.



L'une des questions cruciales des mois à venir portera sur la capacité d'influence de la nouvelle Commission à ajuster les dépenses communautaires prévues pour 2021-2027 à son propre programme politique. Et il ne s'agit pas d'une question accessoire. Le soutien aux ambitions de la nouvelle Commission européenne dans différents domaines politiques exigera un financement communautaire plus important ou différent. Dans son « [Programme pour l'Europe](#) », la présidente-élue Ursula von der Leyen a pris plusieurs engagements ayant des implications budgétaires fortes. On peut citer à titre d'exemple le lancement d'un

« Plan d'investissement pour une Europe durable » capable de mobiliser jusqu'à 1 milliard d'investissements privés au cours de la prochaine décennie, la création d'un « Fonds pour une transition juste » pour soutenir les personnes et régions les plus affectées par la transition énergétique, la promesse de tripler le budget d'Erasmus+, de privilégier les investissements dans l'intelligence artificielle ou d'augmenter de 30% les dépenses actuelles en matière d'investissement dans l'action extérieure.

Ce décryptage analyse les implications budgétaires du programme de travail de la prochaine Commission européenne et s'interroge sur la capacité du nouvel exécutif européen à ajuster les dépenses communautaires prévues à ses priorités politiques. Il formule quelques recommandations générales à l'encontre de la nouvelle Commission européenne sur la manière de travailler avec le Parlement européen pour influencer les négociations actuelles sur le CFP. Il propose aussi des recommandations spécifiques sur la manière d'ajuster le prochain CPF et les programmes de dépenses sectoriels associés à l'ambitieux agenda politique de l'UE dans les domaines de l'énergie et du

climat, du numérique, des affaires sociales, des migrations, de l'UEM, de la sécurité et de la défense, et dans celui du respect des valeurs démocratiques.

## 1 ■ État des lieux des négociations du CFP 2021-2027

Si l'Union peut compter sur différents instruments d'investissement au niveau de l'UE, le budget communautaire reste le plus important à la disposition de la Commission. Il ne représente que 2% du total des dépenses publiques mais son impact est crucial dans certains territoires et domaines politiques. En outre, grâce au recours croissant aux instruments financiers et à la conditionnalité, les dépenses communautaires disposent d'une capacité non négligeable pour influencer les choix d'investissements nationaux et mobiliser des investissements privés supplémentaires afin de soutenir les objectifs de l'UE.

Il est toujours difficile de trouver un accord sur le budget pluriannuel de l'Union mais les négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe le montant et la structure des dépenses communautaires pour la période 2021-2027, sont particulièrement laborieuses. Le budget post-2020 doit s'adapter au déficit entraîné par le Brexit, le départ du Royaume-Uni conduisant à une baisse des recettes communautaires estimée à **84-98 milliards d'euros au cours des sept prochaines années**. Une compensation est donc nécessaire, qui passe par des coupes impopulaires dans des programmes appréciés (agriculture, politique de cohésion, etc.), des augmentations des contributions des États membres, l'introduction de nouvelles ressources ou une combinaison de toutes ces options. Pour couronner le tout, l'UE est confrontée

à de nouveaux besoins de dépenses dans des domaines tels que les migrations et le contrôle des frontières, la sécurité et la défense ainsi que la transformation numérique, qui nécessitent entre 91 et 390 milliards d'euros de ressources supplémentaires entre 2021 et 2027, selon la Commission<sup>1</sup>.

La précédente Commission a fait du bon travail en essayant de « résoudre la quadrature du cercle ». **La proposition de CFP**, présentée en mai 2018, offrait aux États membres un compromis politique intelligent. Les pays les plus riches auraient accepté d'augmenter modérément leurs contributions au budget communautaire de manière à maintenir à un niveau à peu près équivalent (en termes réels) les dépenses communautaires destinées aux 27 États membres restants après le Brexit. Les pays les plus pauvres, en échange, auraient consenti à une certaine réaffectation des dépenses, avec des augmentations sensibles dans les nouveaux domaines prioritaires de dépenses (80% d'augmentation pour la sécurité et la défense, 160% d'augmentation pour les migrations et le contrôle des frontières, 60% d'augmentation pour la recherche, l'innovation et le numérique) et des hausses modérées ou des réductions dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture (respectivement +6% et -4%). Cela aurait été complété par l'introduction de nouvelles sources de revenus (taxe limitée sur les profits des entreprises et pourcentage des recettes du système communautaire d'échange de quotas d'émission) de manière à équilibrer les comptes et compenser partiellement l'impact du Brexit sur les **contributions nettes des États membres**.

Malgré cette approche équilibrée de la Commission, les négociations du CFP au Conseil ont connu les mêmes vieilles dynamiques que lors des négociations

<sup>1</sup>. Calculs de Bruegel, d'après la Communication de la Commission européenne « 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 », **COM(2018) 98 final**.

budgétaires précédentes. Après environ une année de négociations, plusieurs contributeurs nets ont témoigné clairement de leur opposition à toute augmentation des contributions nettes, les pays bénéficiant le plus des fonds agricoles et de **cohésion** ont construit des coalitions de manière à préserver les **enveloppes existantes** dans ces deux domaines, et une majorité d'États membres persiste à rejeter toute réforme du système des ressources propres de l'UE. Il existe donc un risque élevé que ces négociations aboutissent, à l'automne 2019 ou début 2020, à un compromis au Conseil basé sur un budget communautaire s'élevant à près d'1% du RNB de l'UE, les nouveaux domaines de dépense ne connaissant pas d'augmentation et ceux prioritaires actuellement (agriculture) étant largement épargnés par les coupes. La réaction du nouveau Parlement à la proposition du Conseil constitue un facteur crucial. Il convient de rappeler que les votes d'une majorité absolue des députés européens élus sont nécessaires pour approuver le CFP. Dans un Parlement européen nouveau et plus fragmenté, l'obtention de cette majorité absolue pourrait être difficile, notamment si le Conseil fait une proposition bien inférieure à celle d'un budget représentant 1,3% du RNB demandée par le **précédent Parlement européen**.

## 2 ■ Quelle marge de manœuvre pour réajuster les dépenses communautaires au programme d'une nouvelle Commission ?

L'une des particularités de la négociation actuelle du CFP est qu'elle coïncide temporellement avec le changement de l'exécutif européen. Il s'agit d'une première depuis la création des cadres financiers pluriannuels européens en 1988, ce qui offre la possibilité pour la nouvelle Commission européenne d'essayer d'ajuster les dépenses communautaires sur son programme de travail. La Commission Juncker n'avait pas eu cette chance. Elle avait pris ses fonctions

en novembre 2014, moins d'un an après l'adoption du cadre budgétaire pluriannuel de l'UE couvrant l'ensemble de sa mandature (2014-2020). Elle n'avait donc disposé que d'une très faible capacité d'influence des dépenses communautaires et avait dû lutter pour financer l'une de ses principales priorités, le Plan d'investissement pour l'Europe (également appelé « Plan Juncker »).

La Commission von der Leyen ne peut pas repartir de zéro et élaborer une nouvelle proposition de CFP, mais elle peut avoir une certaine influence sur les négociations du CFP. Tout en jouant son rôle d'arbitre et de facilitateur des négociations, elle devrait activement soutenir le Parlement sur quatre éléments transversaux fondamentaux du CFP, qui sont importants pour garantir dans les années à venir le bon fonctionnement d'un budget communautaire adapté.

- **Le maintien d'un volume d'ensemble approprié des dépenses communautaires pour les sept prochaines années.** Le budget correspondant à 1,3% du RNB demandé par le Parlement ne constitue pas un objectif réaliste mais la Commission devrait indiquer clairement qu'une baisse allant en-deçà du budget proposé par la précédente Commission (1,11% du RNB) impliquerait de faire des choix difficiles – soit en acceptant des réductions importantes des prix réels pour les programmes communautaires de cohésion ou agricoles, soit en renonçant à des augmentations dans les nouveaux domaines prioritaires de dépenses. Elle devrait informer les deux co-législateurs du budget communautaire mais aussi le public en général des conséquences de ces choix.

- **L'introduction de nouvelles ressources propres communautaires.** Il est essentiel d'inclure de nouvelles sources de financement pour maintenir le volume global du budget communautaire tout en évitant une augmentation majeure des contributions nettes de certains États membres. La Commission Juncker a proposé trois nouvelles ressources

propres communautaires<sup>2</sup> qui, ensemble, financeraient jusqu'à 12% du budget communautaire, mais rien n'empêche la Commission von der Leyen de faire d'autres propositions si celles-ci sont davantage susceptibles de faire l'objet d'un consensus entre les 27 États membres. Il pourrait s'agir par exemple de la taxe carbone aux frontières proposée par la présidente Ursula von der Leyen dans son « Programme pour l'Europe », ou une taxe sur le transport aérien à l'échelle européenne, telle que récemment discutée au sein du Conseil Ecofin<sup>3</sup>.

- Supprimer toutes les corrections. La fin du « rabais britannique » constitue une formidable opportunité de supprimer l'ensemble des rabais et corrections, qui sont sources de distorsion dans le volet financement du budget communautaire. Cela doit être fait avec prudence car une suppression soudaine des corrections pourrait entraîner une augmentation forte et rapide des contributions nettes de certains pays<sup>4</sup>. La Commission Juncker a proposé un abandon progressif de toutes ces corrections sur une période de cinq ans mais les États membres concernés font preuve d'une vigoureuse opposition. Cet abandon progressif de toutes les corrections pourrait bénéficier d'un délai supplémentaire mais le Parlement et la Commission ne devraient pas renoncer au principe de tous les supprimer au final.

- Fournir une flexibilité adéquate. La crise des réfugiés de 2015 a mis en évidence la rigidité des cadres budgétaires communautaires de sept ans. Dans la

**2.** Les trois nouvelles ressources propres proposées sont : 20% des revenus issus du système communautaire d'échange de quotas d'émission, un taux d'appel de 3% appliqué à l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés et une nouvelle contribution nationale basée sur le volume des déchets d'emballage plastique non recyclés dans le pays.

**3.** Le gouvernement néerlandais a proposé de créer une taxe sur le transport aérien à l'échelle de l'UE lors du Conseil Ecofin de février 2019 et la Commission a préparé une analyse des coûts et avantages de la mise en place d'une telle taxe (« Leaked EU report boosts case for jet fuel tax », Financial Times, 13 May 2019).

**4.** Notamment l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, qui bénéficient actuellement d'un rabais sur leur contribution financière de manière à compenser le rabais britannique.

**5.** Sans surprise, dans la mesure où du point de vue des ministres nationaux des finances, le système actuel est préférable : aujourd'hui, les engagements non-dépensés se traduisent par une réduction des paiements communautaires d'ensemble, et donc par une réduction des contributions des États membres au budget communautaire.

**6.** Le montant total des fonds structurels européens dégagés de 2007 à 2014 était de 4,4 milliards d'euros, et cela n'inclut que les montants dégagés de la politique de cohésion (DG budget, « Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2017 », May 2018).

prochaine période de programmation, il est essentiel d'apporter davantage de flexibilité au budget communautaire et de faciliter l'ajustement des dépenses communautaires à des événements imprévus. La Commission Juncker a proposé une Réserve de crise de l'Union qui serait financée, entre autres, par des crédits « dégagés » (c'est-à-dire des fonds programmés au cours des années précédentes mais qui n'ont finalement pas été dépensés). À ce jour, cette proposition est rejetée par le Conseil<sup>5</sup> mais le Parlement et la Commission devraient insister sur ce point. Elle pourrait fournir une somme<sup>6</sup> non négligeable pour réagir face à des circonstances inattendues.

Outre ces quatre éléments transversaux, la Commission et le Parlement devraient travailler ensemble pour mieux aligner la proposition de CFP et les 37 programmes sectoriels sur un nouvel agenda politique ambitieux de cinq ans. Pour certains de ces programmes (par exemple le programme de recherche de l'UE pour 2021-2027, Horizon Europe), il existe déjà un accord partiel entre le Conseil et le Parlement, mais tant que le règlement n'est pas formellement adopté, le nouveau Parlement n'est pas juridiquement lié par les questions sur lesquelles s'était accordé le précédent Parlement et il peut toujours ré-ouvrir l'accord négocié. Dans d'autres cas (par exemple les règlements établissant la base de la Politique agricole commune), ni le Parlement, ni le Conseil n'a pris position, et il existe donc une marge de manœuvre plus importante pour modifier la proposition originale.

Nous allons maintenant analyser plus précisément la manière dont les dépenses communautaires peuvent être ajustées au programme de travail ambitieux de la Commission européenne dans les domaines de l'énergie et du climat, du numérique, des affaires sociales, des migrations, de l'UEM, et de la sécurité et de la défense mais aussi dans celui du respect des valeurs démocratiques, tous couverts par la série « New Beginnings ».

### 3 ■ Énergie et climat : un budget communautaire adapté au « Green Deal »

Comme l'indiquait Thomas Pellerin-Carlin (2019), la présidente Ursula von der Leyen a pris un engagement clair d'atteindre la neutralité climatique en Europe d'ici 2050<sup>7</sup>. Pour y parvenir, elle a annoncé son intention de lancer un « Plan d'investissement pour une Europe durable » capable de mobiliser 1 milliard d'euros au cours de la prochaine décennie.

Nous ne savons pas encore ce que comprendra ce « Plan d'investissement pour une Europe durable » mais s'il se contente de « convertir une partie de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Banque européenne du climat », comme son « Programme pour l'Europe » semble l'impliquer, il risque de rester en-deçà du niveau d'ambition requis.

- Tout d'abord, s'il est crucial d'accroître la part des investissements de la BEI dans des projets à faible intensité carbone, il est tout aussi important de s'assurer que la BEI n'investit plus dans des infrastructures

fonctionnant avec des combustibles fossiles et à forte intensité carbone qui engageraient durablement l'économie européenne sur une fausse route.

- Ensuite, les besoins d'investissement sont particulièrement importants dans des domaines dans lesquels la BEI ne dispose pas d'une expertise solide, tels que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (qui sont des projets de petite taille requérant non seulement un financement mais aussi une bonne connaissance des marchés locaux et une assistance à la création de réserves de projets).

- Enfin, la politique de prêts de la BEI dépend en dernier ressort des États membres et non de la Commission, et elle évolue déjà dans la bonne direction, selon des [informations récentes](#).

Le verdissement de l'action de la BEI est salué mais si la nouvelle Commission souhaite agir sérieusement pour le climat, elle doit aussi s'attacher à élever le niveau d'ambition climatique du prochain budget pluriannuel de l'UE. Le CFP 2021-2027 proposé se focalise davantage sur le climat mais il reste une marge d'amélioration<sup>8</sup>.

- L'objectif d'intégration des questions climatiques<sup>9</sup> est passé de 20 à 25% et d'autres objectifs climatiques plus ambitieux ont été définis pour certains programmes et fonds sectoriels (voir Tableau 1). Toutefois, les méthodologies utilisées par l'UE pour le suivi du dérèglement climatique sont insuffisantes et les objectifs climatiques dans certains programmes sont ambitieux, ce qui signifie que le processus de planification repose davantage sur des

7. Thomas Pellerin-Carlin et al., « Le 'Green Deal' pour l'Europe commence par la transition énergétique ! » New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

8. Pour une analyse approfondie de la dimension climatique de la proposition du CFP, voir Giuli, Marco, « Paris-proofing the next Multi-Annual Financial Framework », European Policy Centre, Discussion Paper, 25 June 2019 et Trilling, Markus, « Climate mainstreaming and climate proofing: horizontal integration of climate action in the EU budget – assessment and recommendations », CAN Europe, August 2018.

9. L'objectif d'intégration des questions climatiques fixe le montant minimum global de dépenses communautaires devant être consacré à l'action climatique.

résultats attendus que sur des critères juridiquement contraignants. De ce fait, il existe un risque que tout cela se transforme en un exercice comptable ex-post sans véritable impact réel.

- Le soutien aux combustibles fossiles a été explicitement exclu de la politique de cohésion mais le nouveau CFP peut continuer à soutenir des projets à forte intensité carbone par le biais d'autres programmes.
- Les considérations climatiques sont particulièrement limitées dans certains domaines cruciaux d'un point de vue climatique mais fortement subventionnés par les fonds communautaires, notamment l'agriculture.

Pour renforcer la dimension climatique du prochain CFP, une première étape consisterait à **augmenter l'objectif d'intégration des questions climatiques pour l'ensemble du CFP à 30%**, comme le demandait le Parlement. Cela impliquerait d'ajuster tous les objectifs climatiques sectoriels en conséquence et de les rendre juridiquement contraignants. La Commission et le Parlement devraient aussi travailler ensemble pour renforcer l'architecture verte de la nouvelle PAC<sup>10</sup>, supprimer le soutien de l'UE à des projets néfastes pour le climat et améliorer les méthodologies de suivi du climat. Ils devraient aussi dégager d'importantes ressources pour accompagner les individus et territoires les plus affectés par la transition énergétique, en créant de nouveaux instruments et en réformant ceux existant déjà (voir Section 3.2).

Enfin, il ne faudrait pas oublier que l'investissement public représente un pourcentage mineur du total des investissements en Europe. Une évolution vers une économie à faible intensité carbone

implique de modifier la législation et la fiscalité afin de réorienter le capital privé vers des investissements à faible intensité carbone. Pour cela, la nouvelle Commission devrait poursuivre la mise en œuvre du plan de la Commission Juncker afin d'intégrer des éléments du soutien dans la réglementation relative au système financier (Plan d'action sur la finance durable), mais elle devrait aussi travailler à l'établissement d'un prix du carbone approprié pour tous les secteurs économiques. Une taxe carbone européenne générale couvrant toutes les activités économiques est techniquement et politiquement irréaliste mais la Commission von der Leyen pourrait proposer **une coordination plus forte des mécanismes nationaux de taxation de l'énergie, une taxe plus spécifique sur le transport aérien ou une taxe carbone aux frontières de l'UE**, telle que proposée par la présidente Ursula von der Leyen, et qui pourrait au final servir à financer le budget communautaire (voir ci-dessus).

### 3.1 Numérique : renforcer le soutien à l'innovation disruptive et à la transformation numérique

Une stratégie numérique européenne forte implique une modification de la législation mais aussi un soutien important des budgets publics. Des dépenses publiques sont nécessaires pour soutenir d'une part la création et l'adoption par le marché d'innovations stratégiques disruptives, trop risquées pour être financées par le marché, mais aussi pour garantir une large diffusion des compétences et technologies numériques dans l'ensemble de la société et de l'économie.

Comme l'indiquait Paul-Jasper Dittrich (2019<sup>11</sup>), l'investissement public visant à soutenir la transformation numérique est

<sup>10</sup>. Pour une analyse approfondie des modalités de verdissement de la nouvelle PAC, voir Matthews, Allan, « *The greening architecture in the new CAP* », CAPreform.eu, 20 June 2018.

<sup>11</sup>. Paul-Jasper Dittrich, « *Défis pour l'Europe numérique et les politiques d'innovation* », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

important dans l'UE, plus encore que dans d'autres régions du monde, et ce pour au moins trois raisons :

- L'absence de géants technologiques, tels que les GAFA aux États-Unis (Google, Amazon, Facebook, Apple), capables de réaliser des investissements massifs dans des logiciels et technologies avancées ;
- L'insuffisance en capital-risque privé par rapport aux États-Unis ou à Israël, qui joue un rôle crucial pour aider les start-ups très innovantes dans les phases préliminaire mais aussi d'expansion ; et
- Le fort attachement de l'UE à un capitalisme inclusif basé sur les valeurs, ce qui implique un engagement fort pour combattre les clivages numériques géographiques et sociales.

Au cours des dernières années, la Commission Juncker a montré son engagement à renforcer le rôle du budget communautaire dans le soutien à l'innovation disruptive et à la transformation numérique :

En 2017, la Commission a créé le Conseil européen de l'innovation (CEI), un guichet unique proposant un soutien sur mesure aux innovateurs ayant le potentiel de développer des innovations créant un nouveau marché à l'échelle européenne et internationale. Le CEI a démarré sous forme d'un projet pilote dans le cadre du programme de recherche actuel de l'UE (Horizon 2020), mais il doit voir son budget nettement augmenter dans le cadre du programme de recherche de l'UE pour la période 2021-2027, Horizon Europe, et élargir son offre de produits.

Un nouveau programme Europe numérique a été proposé dans le prochain CFP. Avec un budget prévu de 9,2 milliards d'euros, ce nouveau programme vise à augmenter les dépenses communautaires existantes pour soutenir des technologies numériques avancées et mieux coordonner tous les investissements numériques dans une

approche plus stratégique et axée sur une mission. Le programme se concentrera notamment sur : a) une augmentation de l'investissement stratégique dans trois domaines numériques clés (calcul de haute performance, intelligence artificielle et cybersécurité) et b) la garantie d'un large usage des technologies et compétences numériques avancées dans l'économie et la société.

La Commission von der Leyen doit maintenir cet engagement et consolider le travail de la Commission Juncker dans ce domaine. Elle doit chercher à éviter toute réduction du budget de ces deux nouveaux instruments (le CEI et le nouveau programme numérique) au cours des négociations du CFP. Elle pourrait aussi faire des propositions pour améliorer l'architecture et la mise en œuvre du CEI et du nouveau programme Europe numérique de manière à améliorer son impact :

Concernant le premier (Conseil européen pour l'innovation), il est important de renforcer les synergies et d'assurer une complémentarité entre le CEI et les Communautés de la connaissance et de l'innovation soutenues par l'EIT (EIT KICs). Il est également important de garantir la complémentarité entre le CEI et le nouvel instrument d'investissement européen destiné à remplacer le fonds Juncker en 2020, le Fonds InvestEU, également appelé à soutenir le développement sur le marché d'innovations radicales.

Concernant le second (le programme Europe numérique), ce programme repose largement sur des co-investissements coordonnés et stratégiques avec les États membres par le biais des « Pôles d'innovation numérique ». Ces pôles sont censés jouer un rôle important pour stimuler l'adoption de l'intelligence artificielle, du calcul de haute performance et de la cybersécurité par toutes les entités industrielles et du secteur public en Europe, mais aussi pour soutenir la formation dans le domaine des compétences numériques avancées. La

nouvelle Commission devrait veiller à ce que tous les États membres créent ces pôles et co-financent les actions engagées par ces derniers.

Enfin, les 700 millions d'euros destinés aux compétences numériques avancées dans le cadre du programme Europe numérique devraient être complétées par un financement supplémentaire issu du FSE+ et du Fonds d'ajustement à la mondialisation, afin de soutenir les compétences numériques de base. Cela serait conforme à l'engagement de la présidente Ursula von der Leyen devant le Parlement « de mettre l'Europe à niveau en matière de compétences numériques » en actualisant le plan d'action en matière d'éducation numérique.

### **3.2 Social : améliorer la cohérence d'ensemble, la flexibilité et la performance des dépenses communautaires**

Dans le domaine social, Ursula von der Leyen a pris plusieurs engagements forts ayant des implications budgétaires, tels que le triplement du budget d'Erasmus+ (allant au-delà de la proposition de la Commission Juncker de presque doubler cette enveloppe), la création d'une Garantie européenne pour l'enfance (également proposée par le Parlement européen) ou la mise en place d'un nouveau « Fonds pour une transition juste » afin d'aider les personnes et régions les plus affectés par la transition vers une économie à faible intensité carbone.

Cependant, la marge de manœuvre pour augmenter le budget global destiné aux dépenses sociales de l'UE est étroite. La proposition de CFP de la Commission Juncker pour la période 2021-2027 envisage

déjà d'augmenter de 11% (en prix courants) le financement communautaire des affaires sociales, de l'emploi et de la santé, ce qui constitue une augmentation plus forte que lors du précédent CFP (+9% entre 2007-2013 et 2014-2020)<sup>12</sup>, et toute hausse supplémentaire devrait être compensée par des baisses dans d'autres secteurs. Au lieu de demander davantage de ressources, la nouvelle Commission devrait, comme l'indiquait Sofia Fernandes (2019<sup>13</sup>), chercher à améliorer la cohérence, la pertinence, la flexibilité et la performance des divers flux de financement communautaire existants soutenant la cohésion et l'investissement social. Concrètement, la Commission devrait se concentrer sur quatre éléments :

Tout d'abord, les fonds communautaires devraient être davantage utilisés pour soutenir les réformes au niveau national ou la mise en place d'une législation sociale européenne. L'introduction d'un Programme d'appui aux réformes, qui offre un soutien technique et financier à la mise en œuvre des réformes, et l'établissement de conditionnalités plus précises et mieux surveillées pour la politique de cohésion, appelées « conditions propices », constituent à cet égard des évolutions positives. Cependant, avec un budget de 25 milliards d'euros pour sept ans censé répondre à toutes les demandes de réformes de tous les États membres, il ne faut pas surestimer le potentiel du programme d'appui aux réformes pour soutenir ces réformes. La capacité des nouvelles « conditions propices » à induire le changement est également discutable dans la mesure où le respect de ces conditions sera vérifié par ces mêmes États membres.

Ensuite, l'augmentation du programme Erasmus+ devra être accompagné par un

<sup>12</sup> La Commission Juncker a proposé de fusionner l'ancien FSE avec les autres programmes sociaux de l'UE (Initiative pour l'emploi des jeunes, Fonds européen d'aide aux plus démunis, Programme pour l'emploi et l'innovation sociale et Programme Santé). L'augmentation de 11% en prix courants correspond à la différence entre le budget de tous ces instruments dans le CFP 2014-2020 (à l'exclusion des transferts britanniques) et le nouveau budget FSE+, en prix courants. Source : Darvas and Moes, « How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending? », Bruegel blogpost, May 2018.

<sup>13</sup> Sofia Fernandes, « Objectif 2024 : de meilleures conditions de vie et de travail pour tous les européens », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

élargissement de la portée du programme. Le nouveau programme Erasmus devrait notamment renforcer l'initiative « Erasmus Pro » pour soutenir la mobilité de long terme des apprentis, une initiative lancée en 2017 et inspirée par une publication de l'Institut Delors en 2015<sup>14</sup>, mais aussi soutenir « Erasmus Teens ».

Enfin, le budget communautaire devrait affecter des ressources importantes à l'accompagnement des individus et territoires les plus touchés par la transition énergétique. Ursula von der Leyen a proposé à cet égard la création d'un « Fonds européen pour une transition juste », un projet que l'Institut Jacques Delors avait également appelé de ses vœux. Cependant, la capacité de ce Fonds pourrait être très réduite si son budget était limité à 5 milliards d'euros, comme l'a proposé le Parlement. Il est donc souhaitable d'accompagner la création de ce nouveau Fonds par la modification des critères d'attribution et de paiement de l'ensemble des fonds de cohésion européens. Ainsi, il conviendrait d'accorder davantage d'importance aux indicateurs climatiques dans l'octroi des fonds structurels et de cohésion, et un montant minimum des ressources FSE ET FEDER devrait être réservé à des actions aidant les régions et personnes en perte d'emploi du fait de la transition énergétique. Ces mécanismes pourraient être complétés par des réformes du périmètre et du fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation de manière à le transformer en un Fonds européen efficace de soutien à la transition.

### **3.3 Migration : financer le nouveau Corps européen de garde-frontières et garde-côtes et réaligner les priorités politiques**

La présidente Ursula von der Leyen a pris un engagement fort concernant la mise en place d'une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Dans son « Programme pour l'Europe », elle s'engageait à instaurer une Agence avec 10 000 garde-frontières opérationnels d'ici 2024, au lieu de 2027 comme prévu par la Commission précédente. Elle devra convaincre le Parlement et le Conseil d'adopter ce nouvel objectif. En effet, il existe déjà un accord partiel entre les deux co-législateurs sur le règlement relatif à cette agence, qui prévoit un corps permanent de 5 000 garde-frontières européens opérationnel d'ici janvier 2021 et une augmentation progressive pour atteindre 10 000 garde-frontières européens d'ici 2027.

La nouvelle présidente de la Commission a également proposé un nouveau Pacte sur la migration et l'asile, qui inclurait la relance de la réforme des règles de Dublin en matière d'asile et une évolution des solutions au cas par cas vers des solutions plus permanentes de partage des charges liées aux migrants secourus. La majorité de ces actions nécessite des réformes législatives mais le budget communautaire peut aussi jouer un rôle important pour soutenir les politiques nationales de gestion des frontières, d'asile et d'intégration des migrants. Ce soutien est fourni par deux fonds, le Fonds Asile et migration et le Fonds pour la gestion intégrée des frontières.

La proposition de CFP 2021-2027 envisage d'importantes augmentations de ces deux fonds. Cependant, cette hausse est plus forte pour le Fonds pour la gestion intégrée des frontières (+67% en prix constants) que pour le Fonds Asile et migration (61%). En outre, alors que les ressources destinées aux agences décentralisées dans le domaine

<sup>14</sup>. Delors, J. et al., « Erasmus Pro : pour un million de 'jeunes apprentis européens' d'ici 2020 », Tribune, Institut Jacques Delors, 12 mai 2015.

du contrôle des frontières augmenteraient fortement pour soutenir cette nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, la proposition de CFP ne prévoit pas de renforcement majeur de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile<sup>15</sup>. Cela reflète bien la politique actuelle de l'UE, qui met davantage l'accent sur la gestion des frontières que sur l'asile et l'intégration.

La nouvelle Commission devrait essayer de rééquilibrer les ressources financières entre ces deux fonds (contrôle des frontières et asile/intégration). En outre, un financement communautaire supplémentaire est nécessaire pour soutenir les politiques nationales d'asile, de migration et d'intégration. Le faible montant prévu pour le Fonds Asile et migration pour l'ensemble de la période de sept années est clairement insuffisant, il ne représente que près des deux tiers de ce que l'Allemagne dépense actuellement, au seul niveau fédéral, pour la dimension intérieure de la gestion de l'asile pour une seule année<sup>16</sup>. Le Fonds Asile et migration devrait être complété par un financement issu des fonds structurels et de cohésion de l'UE. Ainsi, les fonds structurels et de cohésion pourraient jouer un rôle en soutenant les municipalités participant à la relocalisation des demandeurs d'asile.

### **3.4 UEM : une proposition pragmatique de BICC, susceptible d'évoluer à l'avenir**

Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, la nouvelle présidente de la Commission s'est engagée à « contribuer[r] à la création d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro, afin de soutenir les réformes et les investissements des États membres en faveur de la croissance ». Il s'agit sans doute d'un objectif moins ambitieux que celui de Jean-Claude Juncker dans son allocution inaugurale, qui plaidait pour une « capacité

budgétaire ciblée au niveau de la zone euro », mais cela est compréhensible compte tenu des énormes difficultés politiques pour faire avancer cette question et des désaccords majeurs qui persistent entre les membres de la zone euro.

Après des négociations difficiles, les responsables de la zone euro se sont récemment mis d'accord sur un compromis qui définit un certain nombre de paramètres de cet instrument budgétaire de la zone euro. La proposition en cours de discussion (appelée BICC, l'acronyme anglais de Budgetary Instrument for Investment and Competitiveness - Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité) est loin de jouer la fonction de stabilisation dont a besoin la zone euro).

L'objectif explicite ne consiste pas à assurer une stabilisation mais à soutenir les réformes structurelles et les projets d'investissements publics, conformément aux priorités fixées dans le Semestre européen et sélectionnées sous la direction de l'Eurogroupe.

Cet instrument est inscrit dans le CFP, qui ne mentionne aucune autre source potentielle de revenus visant à l'alimenter. De ce fait, il devrait être très réduit et s'élever à environ 17 milliards d'euros pour les sept années, comme cela est prévu dans la proposition de CFP de la Commission.

Le versement des fonds n'est pas automatique et ne répond pas nécessairement aux besoins de court terme des pays. Il est effectué par la Commission sur la base de l'analyse des propositions de réforme et d'investissement des États membres. En outre, des considérations sur les « retours nets » sont prises en compte, ce qui signifie que les fonds disponibles par pays devraient sensiblement correspondre aux contributions de ce pays au budget communautaire.

<sup>15</sup>. Alessandro d'Alfonso 2019, « [External border control and asylum management as EU common goods. A budgetary perspective](#) », EUI Papers, RSCAS 2019/05 Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

<sup>16</sup>. D'Alfonso 2019, op.cit.

Si l'instrument actuellement en cours de discussion est décevant, une marge d'amélioration demeure. Comme l'indiquait Lucas Guttenberg (2019<sup>17</sup>), contrairement aux autres réformes de l'UEM qui sont entièrement intergouvernementales (telles que la réforme du Mécanisme européen de stabilité), la proposition d'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité fait partie intégrante de l'ensemble des mesures du CFP et, de ce fait, elle devrait reposer sur une proposition législative de la Commission et être approuvée conjointement par le Parlement européen et le Conseil. La nouvelle Commission peut donc améliorer la proposition relative à cet instrument et travailler conjointement avec le Parlement européen pour obliger les États membres à accepter quelques modifications. Selon Lucas Guttenberg, la Commission devrait au minimum veiller à ce que l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité comporte deux éléments clés :

De la flexibilité, c'est-à-dire la capacité à allouer des fonds en fonction de besoins économiques de court terme fluctuants. Tant que l'objectif explicite de l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité n'est pas de soutenir la stabilisation mais de promouvoir des réformes structurelles et des projets d'investissement spécifiques, l'attribution des fonds doit impliquer une analyse des propositions spécifiques d'investissement et de réformes des États membres. Cependant, lors de son évaluation des demandes des États membres, la Commission devrait tenir compte de la situation économique du pays et une certaine marge de manœuvre devrait être maintenue pour modifier les allocations en fonction de l'évolution des circonstances économiques. Enfin, les fonds accordés à un pays devraient dans tous les cas être limités par les considérations sur les « retours nets ».

<sup>17</sup>. Lucas Guttenberg, « Un nouveau départ pour la zone euro », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

La modularité, c'est-à-dire la capacité d'augmenter fortement la taille de cet instrument à l'avenir. La proposition d'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité devrait permettre d'introduire à l'avenir des ressources supplémentaires dans cet instrument, si le contexte politique permettait d'être plus ambitieux. Ces ressources supplémentaires pourraient prendre la forme de contributions des États membres basées sur un accord intergouvernemental, d'une recette affectée ou d'une nouvelle ressource propre financée par les contributions des États membres participant à l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité.

### **3.5 Politique étrangère, de sécurité et de défense : renforcer le Fonds européen de la défense**

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, au cours des dernières années, nous avons pu observer que la Commission européenne jouait un rôle plus important dans le secteur de la coopération européenne en matière de défense. Cette évolution a conduit à la création d'un Fonds européen de la défense (FED). Mis en place en 2017 sur une base expérimentale, le FED constitue le premier instrument budgétaire communautaire offrant un soutien dans le domaine de la défense. Son objectif consiste à financer la recherche commune en matière de défense ainsi que des projets de développement des capacités entre les États membres, mais aussi à favoriser la passation conjointe de marchés publics. Le budget du FED proposé pour 2021-2027 (13 milliards €) est négligeable si on le compare aux dépenses globales de défense au niveau national, mais le nouveau Fonds européen peut permettre des économies d'échelle substantielles, d'une part en réduisant les doublons coûteux et la fragmentation en matière de recherche sur la défense et

de développement des capacités dans les États membres, et d'autre part en générant d'importantes économies du fait des passations conjointes de marchés publics.

Dans son « Programme pour l'Europe », Ursula von der Leyen soulignait son intention de renforcer le FED mais ne donnait pas d'indications spécifiques sur les modalités pour y parvenir. Selon Nicole Koenig (2019<sup>18</sup>), outre s'assurer que cette enveloppe financière n'est pas diminuée, une étape importante pour renforcer le FED consisterait à regrouper l'ensemble des différentes missions liées à la mise en œuvre du FED dans une nouvelle DG Défense. Actuellement, le FED est mis en œuvre par plusieurs DG de la Commission, notamment la DG Croissance, chargée de la sélection et de la gestion des projets du FED et la DG EcFin, en charge de la gestion financière. Comme l'indiquait Nicole Koenig, il est important de coupler ces différentes missions pour garantir un fonctionnement efficace et offrir à cet instrument le pilotage politique dont il a besoin. Il est en outre essentiel de clarifier la relation entre le FED et l'Agence européenne de défense (AED), chargée par les États membres de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, en encourageant aussi la recherche commune et la passation conjointe de marchés publics.

### **3.6 Une conditionnalité sur « l'état de droit » bien conçue et des mécanismes renforcés de lutte contre la fraude et la mauvaise utilisation des fonds communautaires**

Dans son « Programme pour l'Europe », Ursula von der Leyen soulignait son intention de faire de l'état de droit un élément à part entière du prochain CFP. Il existe désormais un large consensus au sein du Conseil et du Parlement pour introduire un lien entre le budget communautaire et le respect de l'état de droit. Toutefois, le mécanisme relatif à l'état de droit actuellement en cours de négociation, sur la base d'une proposition de la Commission de mai 2018, présente deux lacunes importantes :

Il offre à la Commission un large pouvoir discrétionnaire pour évaluer ce qui constitue une « insuffisance générale » en matière d'état de droit justifiant l'activation de ce mécanisme.

Si la législation estime que la suspension des paiements au gouvernement ne doit pas affecter l'obligation de ce dernier d'effectuer les paiements aux bénéficiaires finaux (agriculteurs, régions, chercheurs, etc.), en pratique, il n'existe pas de mécanisme garantissant que le gouvernement sanctionné utilisera ses propres ressources pour assurer le paiement intégral et en temps voulu des sommes dues aux bénéficiaires.

La Commission devrait travailler en coopération avec le Parlement pour corriger ces deux lacunes. En outre, elle devrait renforcer les mécanismes de lutte contre la fraude et la mauvaise utilisation des fonds communautaires en renforçant le rôle de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et en élargissant les compétences du futur Parquet européen (EPPO), comme le préconisait Thierry Chopin (2019<sup>19</sup>).

<sup>18</sup>. Nicole Koenig, « Renforcer la politique étrangère et de sécurité de l'UE en période de contestation », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

<sup>19</sup>. Thierry Chopin, « Les Européens face au risque de la régression démocratique : que faire ? », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

## Conclusion

La Commission von der Leyen débute son mandat au milieu des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les montants et types de dépenses communautaires pour la période 2021-2027. Elle ne peut pas repartir de zéro et proposer un nouveau CFP, mais elle dispose d'un levier d'action pour influencer les négociations en cours relatives au CFP et aux programmes de dépenses communautaires qui y sont rattachés, notamment si elle travaille en coopération avec le nouveau Parlement. Jean-Claude Juncker n'avait pas eu la même chance : il était arrivé au pouvoir en 2014, juste après l'adoption du budget communautaire pluriannuel qui couvrait l'ensemble de la mandature (2014-2020). Il n'avait pas pu influencer les principales

décisions de dépenses communautaires et avait dû lutter pour garantir le financement de l'un de ses principales priorités, le Plan Juncker.

Ursula von der Leyen serait bien avisée de tirer les leçons du passé et de lutter pour ajuster les dépenses communautaires prévues au niveau de ses ambitions. En effet, les négociations sur le CFP pourraient constituer, avec le Brexit, son premier test décisif. Si elle parvient à coopérer avec le nouveau Parlement et à respecter ses promesses budgétaires, elle prouvera à ses détracteurs qu'elle n'est pas le « pantin » du Conseil et qu'elle dispose de toute la légitimité requise pour présider la Commission, malgré son processus de nomination contesté.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas 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: Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



**JACQUES DELORS INSTITUTE**  
BERLIN  
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



L'Europe pour les citoyens



**Institut Jacques Delors**

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitut.eu – www.institutdelors.eu

**Jacques Delors Institute – Berlin**

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – <https://www.delorsinstitut.de>