

# Le financement futur des mesures politiques de l'Union

## RÉSUMÉ

Le principe de subsidiarité signifie que l'Union européenne devrait agir là où elle est potentiellement plus efficace que ses États membres pris individuellement, et cela vaut également en matière de finances publiques, à savoir le budget de l'Union auquel s'ajoutent les instruments hors budget pour le financement des politiques de l'Union. En 2019, le budget de l'Union s'élevait à 165,8 milliards d'euros, soit environ 1 % du revenu national brut (RNB) agrégé des États membres. En termes relatifs, il est donc nettement moins important que les budgets des gouvernements nationaux de l'Union. Il joue essentiellement un rôle de vecteur des investissements, notamment en ce qui concerne le développement rural et régional, la recherche industrielle et le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que le développement politique et économique des pays voisins. Ces politiques visent à produire des biens publics européens dont les retombées positives s'étendent au-delà des frontières nationales de chaque pays de l'Union. Selon des estimations de la Commission, leur coût représente moins d'un café par jour et par citoyen.

Au cours de la législature 2014-2019, la capacité d'action de l'Union a été mise à mal, y compris sur le plan financier, par l'instabilité géopolitique au-delà de ses frontières, par la crise migratoire et la crise des réfugiés; par ailleurs, l'Union n'est pas parvenue à résoudre les questions autour de l'avenir de l'euro, liées au contrecoup des crises économique, financière et de la dette souveraine. Dans le même temps, l'Union a pourtant enregistré quelques avancées notables: l'actualisation des règles financières régissant l'utilisation des fonds de l'Union, qui simplifie lesdites règles et met davantage l'accent sur les performances et les résultats; la création d'un Parquet européen afin de s'attaquer plus facilement au quelque 0,35 % du budget de l'Union exposé au risque de fraudes; la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) afin de gagner en flexibilité et d'accroître la réactivité de l'Union; l'élaboration de propositions pour l'introduction de nouvelles sources de recettes à temps pour les négociations du CFP de l'après 2020; et l'adoption de mesures novatrices dans le domaine de l'ingénierie financière qui permettent de rehausser les capacités financières de l'Union grâce à la levée de fonds privés.

Les élections de 2019 marquent un tournant décisif pour le financement futur des politiques de l'Union étant donné que le nouveau Parlement sera chargé de conclure les négociations relatives au prochain plan de dépenses pluriannuel. La Commission propose un CFP 2021-2027 correspondant à 1,11 % du RNB de l'Union européenne des vingt-sept (UE-27) après la sortie du Royaume-Uni de l'Union et de trouver de nouvelles sources de recettes pour l'Union afin de réduire la charge qui pèse sur les finances nationales et d'établir un lien plus clair entre recettes et politiques. Elle préconise également de consolider les progrès accomplis au cours de la législature écoulée en matière de flexibilité budgétaire, d'intégrité financière et d'état de droit, et de stimulation des investissements privés en Europe.

*La présente note d'information est une révision d'un document publié avant les élections européennes de 2019.*



### Dans cette note d'information

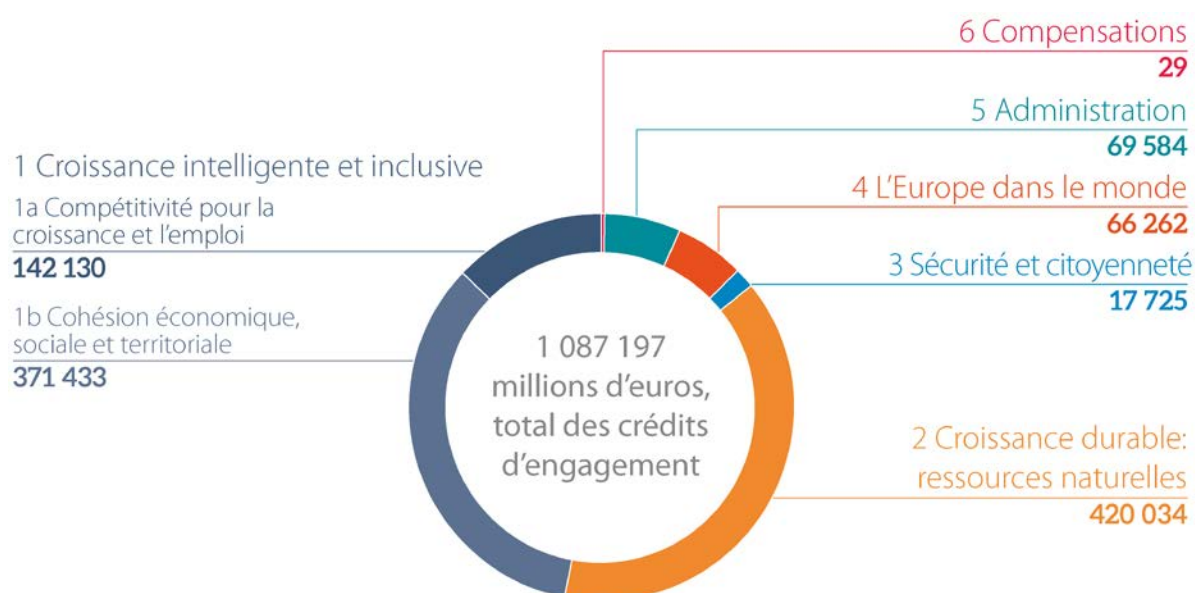
- État des lieux
- Cadre européen
- Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019
- Perspectives d'avenir

## État des lieux

### Budget de l'Union et cadre financier pluriannuel

L'Union européenne finance ses politiques principalement au moyen d'un budget annuel dont la taille et la structure sont en grande partie prédéterminées par un [cadre financier pluriannuel](#) (CFP) septennal. Ce budget reflète les priorités de l'Union européenne en matière de dépenses, selon ce que les États membres, le Parlement européen et la Commission européenne ont décidé. Le CFP actuel couvre la période allant de 2014 à 2020 et représente 1,09 billion d'euros en prix courants, soit environ 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union; le budget pour l'exercice 2019 s'élève à 165,8 milliards d'euros. Les négociations relatives au CFP 2014-2020 se sont déroulées entre 2011 et 2013 sur fond de crise économique et d'assainissement budgétaire dans les États membres. C'était la première fois qu'un CFP était inférieur au CFP précédent, en l'occurrence le CFP 2007-2013. Les négociations concernant le prochain CFP ont été lancées en mai 2018, lors de l'adoption par la

Figure 1 – Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 par rubrique (en millions d'euros, prix courants)



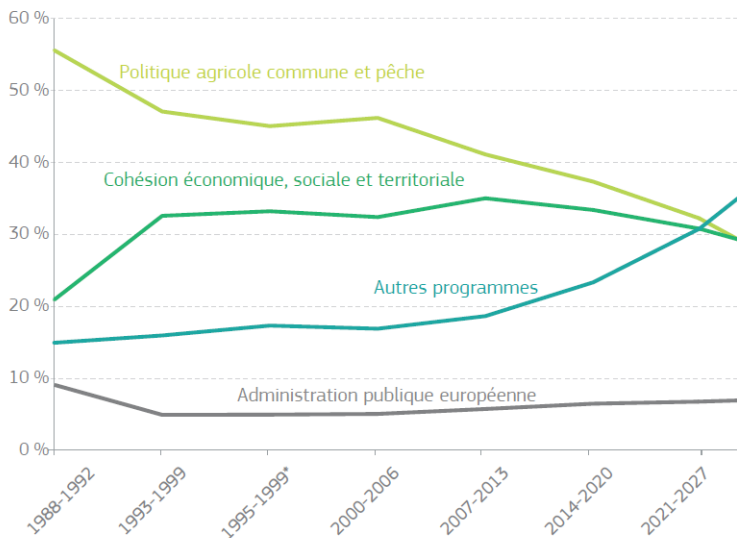
Source des données: [Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2019](#), EPRS.

Commission de la [proposition](#) de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027.

Le CFP est divisé en «rubriques», ou catégories de dépenses, qui établissent le niveau maximal de ressources attribuées à chaque grande catégorie de dépenses de l'Union et qui regroupent un certain nombre de programmes de dépenses pertinents. Les six rubriques (ou sept, si les sous-rubriques 1a et 1b sont comptées comme des rubriques à part entière) du CFP 2014-2020 sont exposées dans la figure 1. Au titre du CFP actuel, environ un tiers du budget de l'Union est consacré à la politique de cohésion, laquelle vise à développer les régions à plus faible revenu afin de les aider à rattraper leur retard et à atteindre la moyenne de l'Union. Près de 40 % du budget sont alloués à la [politique agricole commune](#) (PAC) de l'Union européenne, qui offre à la fois une aide directe au revenu aux agriculteurs et un soutien aux programmes de développement rural. Le reste du budget de l'Union est réparti entre la politique industrielle (y compris l'aide à la recherche), les politiques extérieures (telles que l'aide au développement), les politiques en matière de sécurité et d'«affaires intérieures», et les dépenses administratives. La PAC est l'une des plus anciennes politiques de dépenses de l'Union et a [toujours](#) représenté une large portion du budget. Comme le montre la

figure 2, son poids relatif a toutefois progressivement diminué au fil des ans en raison de l'adoption de réformes successives et de l'attention politique accordée de manière croissante à d'autres domaines d'action de l'Union. La proposition de la Commission pour le prochain CFP ne devrait pas faire exception à la règle.

Figure 2 – Évolution des principaux domaines d'action dans le budget de l'Union



Source: [Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), Commission européenne, juin 2017.

soit 71,0 %) est une ressource propre fondée sur un pourcentage fixe du RNB des États membres. Il s'agit d'une ressource permettant d'équilibrer le budget qui garantit que, quelles que soient les autres ressources obtenues dans l'année, les recettes et les dépenses seront toujours à l'équilibre. Parmi les autres recettes figurent les impôts sur les salaires du personnel de l'Union européenne, les contributions de pays tiers à certains programmes financés au moyen du budget de l'Union européenne, les amendes payées par les entreprises qui enfreignent les règles de concurrence et les revenus provenant des emprunts et prêts de l'Union européenne qui fonctionnent de manière distincte du budget de l'Union (voir ci-après). Contrairement aux budgets nationaux, le budget de l'Union européenne ne [peut en aucun cas être déficitaire](#), ce qui signifie que les dépenses doivent être compensées par des recettes<sup>1</sup>. Les ressources propres mobilisées pour couvrir les dépenses budgétaires de l'Union sont actuellement limitées, par la [législation](#) en vigueur, à [1,20 %](#) du RNB de l'Union par an.

Les contributions de certains États membres sont en partie revues à la baisse par le canal de [«rabais»](#), à savoir des réductions destinées à compenser la différence entre la participation de ces pays au budget en ressources propres et ce qu'ils en retirent. Ces rabais prennent la forme de dépenses de l'Union à destination des secteurs public et privé au niveau national. Si le rabais britannique est le plus important (en termes relatifs et absolus) et le plus connu, d'autres pays comme l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède en bénéficient également, sous diverses formes<sup>2</sup>. La Commission a proposé de supprimer progressivement ces rabais au cours du prochain CFP.

## Financement «hors budget de l'Union» des politiques de l'Union

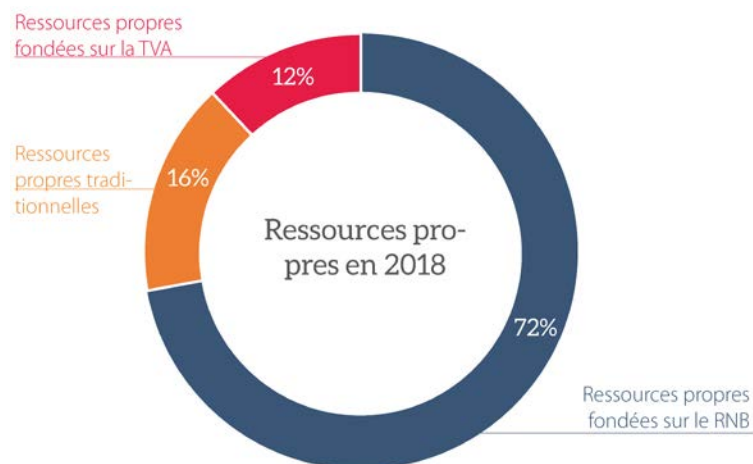
Les priorités définies par l'Union bénéficient également de fonds considérables en dehors du budget européen, soit au moyen de subventions directes, soit sous forme de garanties financières. Certaines dépenses de l'Union, notamment le [Fonds européen de développement](#) (FED), n'ont

## Le financement du budget de l'Union

Le budget de l'Union s'appuie actuellement sur trois catégories de recettes, appelées «ressources propres» de l'Union. La première ([estimée](#) à 23 milliards d'euros en 2018, soit 15,8 % des recettes) est fondée sur les «ressources propres traditionnelles» liées à l'union douanière et aux tarifs perçus aux frontières de l'Union, à savoir les droits de douane et les cotisations sucre. La deuxième (17 milliards d'euros, soit 11,9 %) est une ressource propre consistant en un pourcentage des recettes estimées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des États membres et est liée au marché unique de l'Union. La troisième (103 milliards d'euros en 2018,

jamais été intégrées au budget de l'Union. Les dépenses hors budget ont néanmoins augmenté au cours des dix dernières années, étant donné qu'il est plus facile pour les États membres de s'accorder sur des projets de dépenses pour répondre aux défis récents en matière économique et migratoire que de modifier formellement le CFP<sup>3</sup>. Le FED, qui représente 30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, est un fonds intergouvernemental distinct auquel les États membres contribuent à titre individuel et qui offre une aide au développement aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer<sup>4</sup>. Dans d'autres cas, aux fonds budgétaires de l'Union s'ajoutent des contributions émanant de sources complémentaires. C'est le cas des [fonds fiduciaires de l'Union](#), qui regroupent des capitaux issus du budget de l'Union, du FED et d'autres donateurs permettant de répondre à des urgences spécifiques ou de financer des objectifs spécifiques, ainsi que de la [facilité en faveur des réfugiés en Turquie](#), qui est dotée d'une enveloppe de 6 milliards d'euros, en vue d'apporter un soutien aux réfugiés syriens, et financée par une combinaison de fonds budgétaires de l'Union et de contributions des États membres.

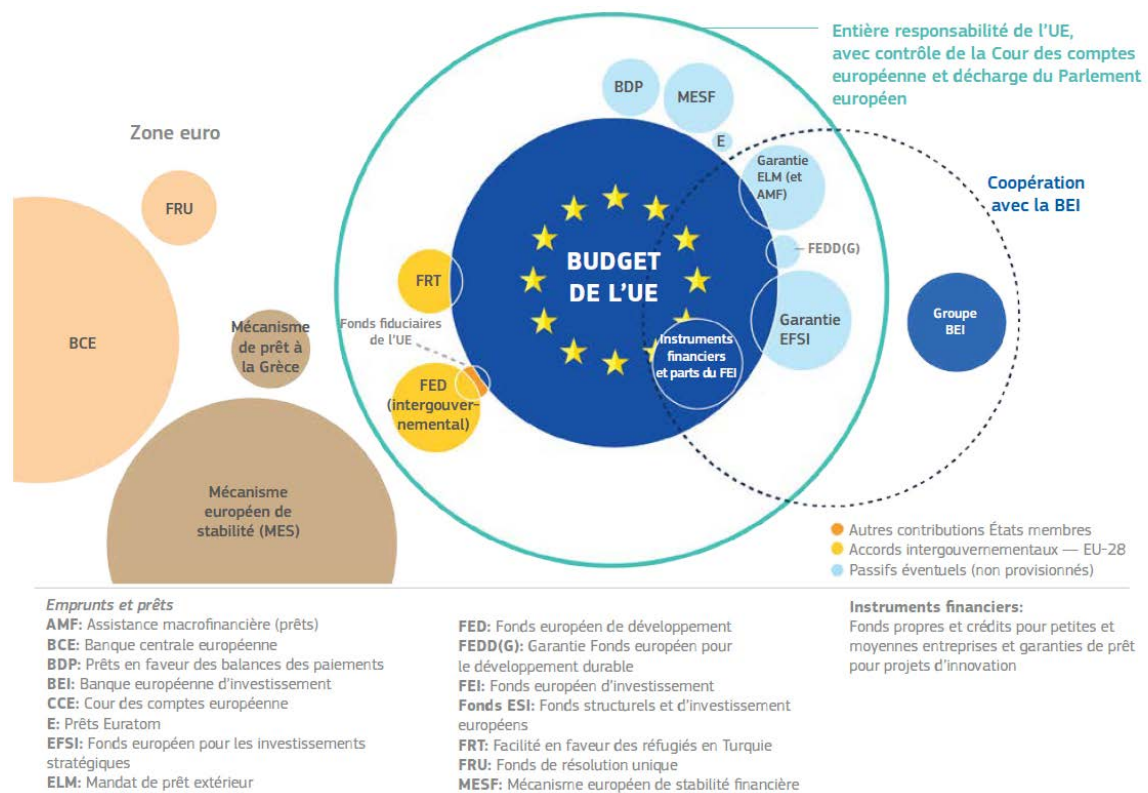
Figure 3 – Ressources propres estimées dans le budget de l'Union de 2018



Source des données: [Commission européenne](#), 2018.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) est un exemple de financement des mesures politiques de l'Union au moyen de garanties financières, qui utilise une garantie adossée au budget de l'Union apportée à la Banque européenne d'investissement (BEI) afin d'aider cette dernière à accorder des fonds à des projets plus risqués que ce qu'elle serait autrement en mesure de faire au vu de l'approche qui est la sienne, caractérisée par sa volonté de conserver une note de crédit de premier plan. L'EFSI vise avant tout à encourager des investissements supplémentaires dans le secteur public et privé afin de combler le déficit d'investissements que connaît l'Union, comme l'a constaté la Commission. Il a néanmoins d'autres objectifs liés notamment à l'énergie renouvelable et à l'utilisation efficace des ressources. La BEI, dont les actionnaires sont les États membres, propose de financer des projets qui favorisent la réalisation des objectifs communs de l'Union dans les États membres et au-delà des frontières de l'Union. Cette entité est également l'une des actionnaires de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) créée après la Guerre froide précisément pour aider la transition des anciens pays communistes d'Europe

Figure 4 – Financement des politiques de l'Union



Source: [Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), Commission européenne, juin 2017.

centrale et orientale vers l'économie de marché. Depuis lors, son champ d'action et ses missions ont été étendus à des pays du bassin méditerranéen et d'Asie centrale.

La garantie financière qui sous-tend les prêts accordés aux États membres ou à des pays tiers constitue un autre exemple d'une telle garantie de l'Union. Il peut s'agir d'une garantie adossée au budget de l'Union semblable à celle prévue pour l'EFSI, à la différence qu'elle est utilisée pour permettre à la Commission européenne d'émettre des obligations afin de [souscrire des emprunts](#) sur les marchés financiers en vue d'apporter un soutien ponctuel aux pays confrontés à de graves difficultés financières. En voici quelques exemples:

- [l'instrument d'aide macrofinancière](#), destiné aux pays candidats, aux candidats potentiels et aux pays voisins;

- [l'aide à la balance des paiements](#), pour les États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro;
- le [mécanisme européen de stabilisation financière](#), créé en 2010 en vue d'accorder des prêts à l'Irlande, à la Grèce et au Portugal; et
- les prêts [Euratom](#), émis par la Commission pour financer les projets d'investissement relatifs à la production d'énergie nucléaire dans les pays de l'Union.

Les trésoreries nationales des États membres peuvent également garantir des prêts, comme ce fut le cas au début de la crise de la dette souveraine européenne grâce au [mécanisme de prêt à la Grèce](#) et au [Fonds européen de stabilité financière](#). Le mécanisme européen de stabilité (MES) intergouvernemental a également été conçu dans ce dessein: il est censé remplacer tous les autres mécanismes de gestion des crises de la zone euro et être exploité à nettement plus grande échelle. En décembre 2017, la Commission a présenté une [proposition](#) visant à transformer le MES en «fonds monétaire européen» qui serait doté d'un certain nombre de nouvelles prérogatives et serait officiellement intégré à la législation européenne. À l'heure actuelle, le Conseil examine néanmoins une autre possibilité, à savoir l'extension du mandat du MES pour qu'il serve par exemple de filet de sécurité au Fonds de résolution unique ([FRU](#)), tout en conservant sa dimension intergouvernementale.

Enfin, pour les États membres qui font partie de la zone euro, la Banque centrale européenne ([BCE](#)) constitue un autre élément important de la structure financière de l'Union. Si sa principale mission consiste à garantir la stabilité des prix dans la zone euro, elle accomplit en outre des missions spécifiques en matière de surveillance bancaire et de politique macroprudentielle.

## Enjeux

Au cours des dernières années, les [attentes vis-à-vis de l'Union se sont exprimées avec plus de force](#). Une action plus efficace lui est demandée pour répondre aux questions qui préoccupent de plus en plus les Européens, au premier rang desquelles figurent les effets durables de la crise économique et financière, la crise migratoire et des réfugiés, ainsi que la sécurité intérieure et extérieure. Parallèlement, les financements disponibles pour les politiques de l'Union, notamment le budget de l'Union, sont modestes par rapport aux dépenses publiques<sup>5</sup> dans les États membres, comme le montre la figure 5. En outre, la perte d'un important contributeur net au budget de l'Union dans le contexte du retrait attendu du Royaume-Uni de l'Union européenne a obligé la Commission européenne à recenser, dans sa [proposition](#) relative au CFP 2021-2027, les économies potentielles. Ces coupes budgétaires concernent les domaines traditionnellement prioritaires de l'Union que sont l'agriculture et la cohésion (développement régional), décision [critiquée](#) par le Parlement européen. Cette proposition de CFP prévoit une enveloppe de 1 279 408 millions d'euros (engagements, prix courants) sur sept ans, soit 1,11 % du RNB de l'UE-27, ce qui est bien en deçà du 1,3 % du RBN préconisé par le Parlement.

Le CFP, prévoyant des plafonds pluriannuels des catégories de dépenses, vise à garantir le caractère prévisible du budget de l'Union et à limiter la responsabilité potentielle des budgets des États membres. Cependant, la structure du CFP limite également la capacité de l'Union à réagir à des événements inattendus par le transfert de crédits d'une rubrique à l'autre ou en puisant dans des ressources supplémentaires si la situation l'exige. Dans sa proposition pour la période 2021-2027, la Commission tente de trouver un juste équilibre entre planification et capacité de réaction en renforçant un ensemble d'instruments de flexibilité qui ne sont pas

Figure 5 – Budget de l'Union et dépenses publiques générales (agrégat des États membres) dans l'Union (2017, en milliards d'euros)



Source des données: [Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2019](#), EPRS.

comptabilisés dans les plafonds des rubriques du CFP. Elle [affirme](#) que le budget actuel de l'Union «reste trop rigide».

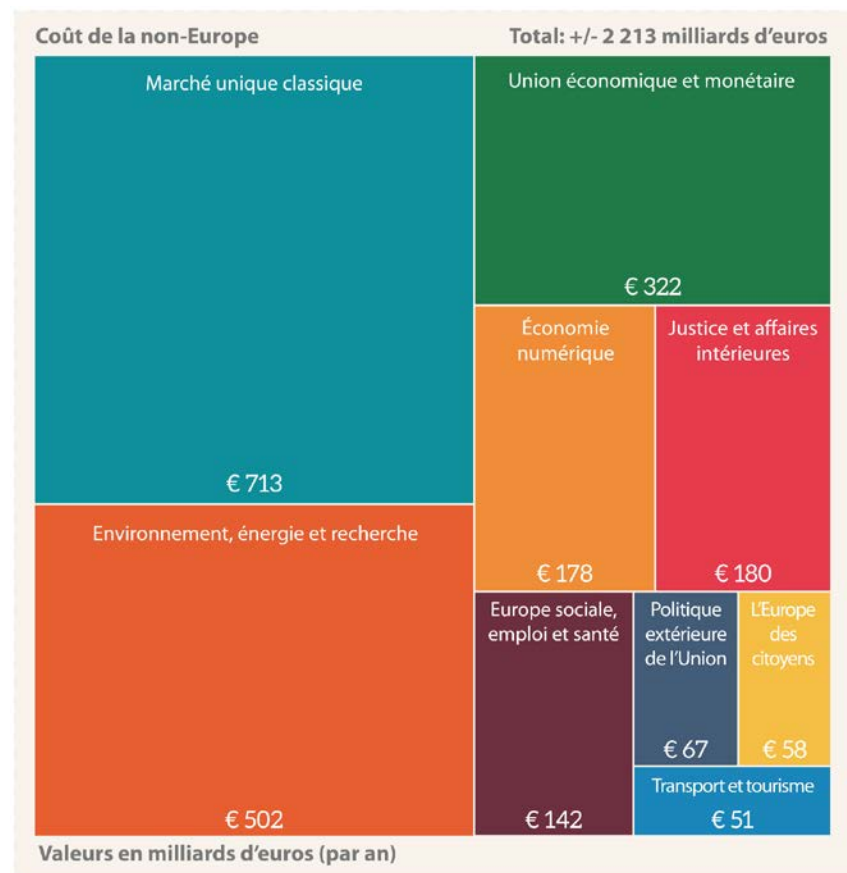
La question de la responsabilité des États membres est liée à un autre enjeu dans la distinction opérée, dans la comptabilité de l'Union, entre les engagements financiers («crédits d'engagement») et les crédits destinés à honorer ces engagements lorsque certaines conditions sont remplies («crédits de paiement»). Pour la majorité des dépenses de l'Union, il existe un décalage naturel (arriéré) entre les engagements et les paiements. Or, si le volume des crédits de paiement inscrits au budget par le Parlement et le Conseil est insuffisant pour couvrir les engagements préalables, il peut en découler, notamment, des arriérés de paiement anormaux, ce qui s'est produit à partir de 2011. Lors des législatures écoulées, le Parlement a pris des mesures pour régler ce problème, tout d'abord en demandant davantage de flexibilité dans l'utilisation des crédits lors des négociations du CFP 2014-2020, puis, au cours de la législature 2014-2019, en élaborant, avec la Commission et le Conseil, un plan de gestion budgétaire destiné à éliminer l'arriéré anormal. Le Parlement s'est également opposé aux tentatives répétées du Conseil de réduire le niveau des crédits de paiement proposé par la Commission dans les projets de budget annuels<sup>6</sup>.

Enfin, une question plus vaste se pose, celle relatives aux négociations et à l'adoption de la proposition de CFP 2021-2027 de la Commission, prenant la forme d'un règlement du Conseil adopté à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne et soumis à l'approbation du Parlement européen. Dès le départ, la Commission et le Parlement avaient exprimé leur volonté de conclure les négociations avant les élections du Parlement européen de mai 2019, même si l'objectif des dirigeants nationaux est dorénavant de parvenir à un accord politique d'ici l'automne 2019. Toutefois, étant donné la durée des négociations du CFP 2014-2020, même cette échéance semble ambitieuse<sup>7</sup>.

## Potentiel

Les idées ne manquent pas en ce qui concerne les sources de financement envisageables pour l'Union, ainsi qu'à la destination et aux modalités d'utilisation de ces fonds. Les traités disposent<sup>8</sup> toutefois que le budget de l'Union doit être intégralement financé par des «ressources propres», c'est-à-dire les sources de recettes budgétaires de l'Union dont les gouvernements nationaux sont convenus à l'unanimité au sein du Conseil. Autrement dit, l'Union n'est pas habilitée à

Figure 6 – Économies potentielles grâce à d'autres initiatives européennes dans des domaines donnés



Source des données: [Europe's two trillion euro dividend: Mapping the cost of non-Europe 2019-2024](#), EPRS, Parlement européen, avril 2019.

lever les impôts sans le consentement des États membres, étant donné qu'elle est tributaire des autorités nationales pour collecter les ressources propres du budget de l'Union au nom de cette dernière. Dans son [rapport final](#) de décembre 2016, le groupe de haut niveau sur les ressources propres a conclu que toute réforme des recettes budgétaires de l'Union devrait être fondée sur une «mesure plus large des bénéfices collectifs découlant des politiques, synergies économiques, effets transfrontaliers et résultats extérieurs positifs de l'Union», et que toute nouvelle source de recettes devrait être explicitement liée aux objectifs politiques de l'Union, notamment sur le plan de la durabilité économique, sociale et environnementale. Cette conclusion renvoie au concept du «[coût de la non-Europe](#)», à savoir les gains d'efficacité qui pourraient être générés si davantage de mesures étaient prises à l'échelle de l'Union dans certains domaines d'action, une idée reprise par le Parlement au cours des dernières années. Les gains d'efficacité estimés dans certains domaines d'action sont exposés dans la figure 6.

Selon le groupe de haut niveau sur les ressources propres, le budget de l'Union et les autres instruments de financement de ses politiques traduisent en définitive les priorités de l'Union en actions concrètes. Il est ainsi logique d'éclairer la discussion sur le financement futur des politiques de l'Union, en définissant tout d'abord ces priorités, ce qui suppose une réflexion sur la nature et l'objectif du projet européen. Le budget de l'Union est souvent [décrit](#) comme un budget d'investissement, en partie pour le différencier des dépenses effectuées au titre des budgets nationaux, qui concernent principalement la sécurité sociale, le système de santé et l'éducation. La Commission a décrit le nouveau CFP qu'elle propose comme «un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend». Reste à savoir comment évoluera la proposition au fil des négociations et, selon leur durée, dans quelle mesure l'élection d'un nouveau Parlement et la désignation d'une nouvelle Commission pourraient changer son orientation.

## Cadre européen

### Dispositions financières des traités

Les articles 310 à 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([traité FUE](#)) et l'article 41 du traité sur l'Union européenne ([traité UE](#)) constituent la principale base juridique du financement des mesures politiques de l'Union. Les articles 310 à 325 du traité FUE comprennent des dispositions relatives aux principes généraux régissant le budget de l'Union, aux ressources propres, au CFP, au budget annuel, à l'application du budget, à l'examen des comptes et à la lutte contre la fraude. L'article 41 du traité UE contient des dispositions relatives aux opérations de financement au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>9</sup>. Cet article établit avant tout une distinction entre les dépenses opérationnelles et administratives de la PESC et, en particulier, les dépenses opérationnelles de la PESC qui ont des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Cette seconde catégorie de dépenses ne peut pas être intégrée au budget de l'Union, mais doit être directement financée par les États membres, après décision prise à l'unanimité. La proposition de la Commission pour le CFP 2021-2027 prévoit un Fonds européen de la défense, mais qui ne s'inscrirait pas dans le champ d'action de la PESC. En effet, ce fonds serait davantage destiné à développer une base industrielle de défense européenne favorisant les économies d'échelle tout en laissant chaque État membre libre de prendre ses propres décisions pour ce qui est de l'acquisition des moyens militaires en résultant.

En ce qui concerne le droit dérivé, les éléments les plus importants sont le [règlement financier](#) de 2018, le règlement du Conseil relatif au CFP 2014-2020 et la [décision](#) du Conseil en vigueur eu égard aux ressources propres. En outre, le cadre juridique des finances de l'Union est soumis à des règles adoptées à la suite d'un accord conclu entre les institutions dans le cadre d'accords interinstitutionnels, et à des statuts qui régissent les activités de la BEI, de la BCE, du FED et du MES.



## Rôle du Parlement européen

Le Parlement européen prône depuis longtemps une réforme tant du CFP et que des recettes budgétaires de l'Union. En mars 2018, peu avant que la Commission ne publie sa proposition relative au CFP 2021-2027 et à un nouveau système de ressources propres, le Parlement européen a adopté des résolutions qui défendent un [CFP plus élevé](#), représentant 1,3 % du RNB de l'EU-27, et de [nouvelles ressources propres](#) qui entraîneraient une «réduction substantielle» (objectif de 40 %) de la part, dans le budget, des contributions fondées sur le RNB des États membres.

Les compétences du Parlement en matière de finances de l'Union varient selon le domaine concerné. En vertu du traité FUE, le Parlement décide du budget annuel de l'Union conjointement avec le Conseil: ces deux institutions sont les deux branches de l'autorité budgétaire. Cependant, comme mentionné plus haut, les budgets annuels doivent respecter les limites du CFP. Le Parlement peut uniquement approuver ou rejeter ([procédure d'approbation](#)) ce règlement du Conseil, et non le modifier officiellement. Les recettes budgétaires de l'Union sont, quant à elles, soumises à la décision relative aux ressources propres. Le Parlement a uniquement un rôle consultatif quant à cette décision du Conseil (même si son approbation est nécessaire pour les [mesures d'exécution](#) de ladite décision). Le Parlement a également le pouvoir de donner ou non «[décharge](#)» aux autres institutions européennes en fonction des résultats d'un examen annuel des comptes. S'il l'accorde, alors il déclare dans les faits la solidité financière des institutions et organes de l'Union. Par le [passé](#), il a recouru à cet instrument pour signaler son mécontentement vis-à-vis de la qualité et de la transparence des informations financières communiquées par le Conseil. Le cas le plus récent remonte à [octobre 2018](#), lorsqu'il a refusé d'octroyer la décharge à cette institution pour l'exercice 2016.

Si le Parlement n'est pas habilité à proposer un budget alternatif, il peut néanmoins demander le financement d'«actions préparatoires», lesquelles peuvent donner lieu à l'adoption de nouvelles politiques européennes. Il l'a d'ailleurs déjà fait par le passé. À titre d'exemple, le nouveau Fonds européen de la défense repose sur une action préparatoire dans la recherche en matière de défense.

Officiellement, le Parlement n'a voix au chapitre en ce qui concerne le volume ou la forme des finances de l'Union non couvertes par le CFP, telles que la BEI, la BCE, le FED et le MES, sauf dans la mesure où le budget de l'Union est concerné (c'est le cas pour le mandat de prêt extérieur de la BEI, qui dépend d'une garantie adossée au budget de l'Union). Étant donné que les domaines hors budget pèsent de plus en plus dans les finances de l'Union, il y a fort à parier que les appels en faveur d'un plus grand contrôle parlementaire de ces éléments se feront plus pressants<sup>10</sup>.

## Résultats obtenus pendant la législature 2014-2019

### Initiatives stratégiques

#### Actualisation de la réglementation financière

En juillet 2018, le Parlement a adopté un nouveau [règlement financier](#) et a modifié quinze autres instruments sectoriels, pour simplifier et assouplir les dispositions qui régissent l'établissement, les dépenses et le contrôle du budget et des fonds de l'Union, ainsi que mettre davantage l'accent sur les performances et les résultats. L'objectif était également de mettre ces règles davantage à la portée des petites entreprises. Ce nouveau règlement est fondé sur une proposition de la Commission de 2016 qui visait à répondre aux critiques formulées sur la complexité et l'hétérogénéité croissantes des règles financières de l'Union. Cette proposition a ensuite été divisée en deux propositions avec une partie dérivée qui modifie les règlements sectoriels dans le domaine de l'agriculture, adoptée en décembre 2017.

Si le Parlement [a salué](#) la volonté de simplifier les règles financières de l'Union et de mettre l'accent sur les résultats, il a négocié avec le Conseil afin d'introduire un certain nombre de [changements](#) dans la proposition de la Commission, notamment le maintien du principe de non-profit existant en

vertu duquel les subventions de l'Union n'ont pas pour but ou effet de générer des profits. La Commission avait proposé d'abolir ce principe.

## Création d'un Parquet européen afin de lutter contre la fraude

En novembre 2017, le Conseil a adopté le [règlement \(UE\) 2017/1939](#) du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, après [approbation](#) du Parlement. Le Parquet européen devrait entrer en activité d'ici fin 2020; il sera chargé d'enquêter sur les infractions portant atteinte au budget de l'Union, de poursuivre leurs auteurs et de les condamner. À l'heure actuelle, les autorités nationales sont les seules à être habilitées à enquêter et à engager des poursuites dans le cadre de fraudes affectant le budget de l'Union. Les efforts déployés dans la lutte antifraude sont donc fragmentés et confinés à l'intérieur des frontières nationales. Bien que des entités telles que l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs et l'Office européen de lutte antifraude combattent la fraude, elles dépendent encore des autorités nationales pour effectuer des enquêtes criminelles et lancer des poursuites pénales. Le Parquet européen coopérera également avec les autorités nationales, mais coordonnera une approche unifiée.

En 2017, les irrégularités [signalées](#) comme frauduleuses portaient sur un montant de 467,1 millions d'euros, soit environ 0,35 % du budget annuel de l'Union, qui s'établissait pour cet exercice à 134,5 milliards d'euros. Les irrégularités non signalées comme frauduleuses atteignaient 2,1 milliards d'euros, soit 1,6 % du budget de l'Union en 2017.

## Accroître la flexibilité et l'efficacité de l'emploi des finances de l'Union

Le [règlement](#) du Conseil relatif au CFP 2014-2020 contient une disposition prévoyant un «réexamen/révision à mi-parcours», c'est-à-dire un examen et, si les circonstances l'exigent, une proposition de révision du règlement, avant la fin 2016 au plus tard. L'Union a été confrontée à toute une série de problèmes au cours des premières années du CFP actuel, mettant la flexibilité du plan financier septennal à rude épreuve. Une révision a donc été proposée en septembre 2016<sup>11</sup>. Parmi les problèmes rencontrés figurent:

- une pression constante exercée sur les rubriques «Sécurité et citoyenneté» et «L'Europe dans le monde» dans le contexte d'une instabilité grandissante dans les pays voisins de l'Union;
- la crise migratoire et les menaces pour la sécurité;
- un manque d'investissements considérable et persistant dans l'Union de nombreuses années après le début de la crise financière et économique;
- des arriérés de paiements élevés et anormaux, dont a pâti le budget de l'Union à la fois fin 2014 et fin 2015;
- et les répercussions de l'adoption tardive du CFP, qui a retardé le lancement des programmes d'exécution 2014-2020.

Les changements apportés au CFP étaient en premier lieu destinés à consolider les dispositions relatives à la flexibilité au sein du CFP, par l'accroissement de la marge globale des paiements pour la période de 2018 à 2020, par l'apport d'enveloppes supplémentaires pour compléter les montants mis de côté pour l'instrument de flexibilité et pour la réserve d'aide d'urgence, et par la suppression de certaines limites imposées à la marge globale pour les engagements. Au titre de la proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027, la flexibilité budgétaire serait encore renforcée.

## Travaux de réforme des ressources propres

La Commission européenne, le Parlement européen et de nombreux observateurs universitaires [s'accordent](#) à dire que le système de ressources propres actuel doit être réformé<sup>12</sup>. Il est considéré comme complexe et opaque, et encouragerait les États membres à se concentrer sur l'obtention d'un «juste retour» sur leurs contributions nationales grâce à l'argent dépensé au niveau local plutôt

que sur les priorités européennes communes. Aux fins de l'examen des diverses propositions de réforme des recettes budgétaires de l'Union, la création du groupe de haut niveau sur les ressources propres a été l'une des exigences posées par le Parlement et conditionnant son approbation du CFP 2014-2020. Le groupe a rendu son [rapport](#) final en décembre 2016.

En mai 2018, la Commission a accompagné sa proposition relative au CFP 2021-2027 d'une [nouvelle proposition de décision](#) relative au système des ressources propres de l'Union européenne. Elle sera négociée en parallèle de la proposition relative au nouveau CFP. Elle vise à simplifier et à ajuster les «ressources propres traditionnelles» existantes et les ressources fondées sur la TVA. Il est envisagé d'introduire trois nouvelles ressources propres liées au marché unique et aux objectifs climatiques et environnementaux de l'Union, et d'éliminer progressivement les «rabais» budgétaires en vigueur, c'est-à-dire les réductions sur les contributions dont bénéficient certains États membres.

## Mettre à profit le budget de l'Union pour attirer des investissements supplémentaires

Le Parlement a voté la [création](#) de l'[EFSI](#) en juin 2015, puis [a modifié ce fonds et a prolongé son mandat](#) en décembre 2017. L'EFSI est né d'une proposition de la Commission publiée en janvier 2015 dans le cadre d'un plan d'investissement pour l'Europe comportant trois volets. Ce plan vise à mobiliser des financements publics et privés afin de réduire le manque évident d'investissements dans l'Union, héritage de la crise économique et financière en Europe et dans le monde. L'EFSI repose sur une garantie adossée au budget de l'Union apportée à la BEI. Cette garantie offre une protection «première perte» à la Banque, ce qui lui permet de financer des projets à plus haut risque. La première version de l'EFSI, lancée en 2015, avait pour objectif de mobiliser au moins 315 milliards d'euros d'investissements supplémentaires sur la période 2015-2018, à partir d'une garantie budgétaire de l'Union de 16 milliards d'euros associée à 5 milliards d'euros provenant des ressources propres de la BEI.

À la lumière de l'[évaluation](#) de l'EFSI effectuée par la BEI, dans laquelle cette dernière a estimé que le Fonds était en bonne voie pour atteindre cet objectif, la Commission a proposé de prolonger l'initiative jusqu'en 2020 («[EFSI 2.0](#)») en portant la garantie budgétaire de l'Union à 26 milliards d'euros et en établissant un nouvel objectif d'investissements supplémentaires d'au moins 500 milliards d'euros au total ainsi qu'en modifiant le fonctionnement du Fonds. La proposition initiale de la Commission a été [modifiée](#) dans le sillage des négociations entre le Parlement et le Conseil. Il en résulte une plus grande attention portée à la définition et à l'évaluation de l'additionnalité (garantir que les investissements soutenus par l'EFSI ne font pas doublon avec des investissements publics ou privés qui auraient de toute façon été mobilisés), à l'aide aux petites et moyennes entreprises, à la coopération avec les banques de développement nationales ainsi qu'au soutien en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la réalisation des objectifs environnementaux.

## Perspectives d'avenir

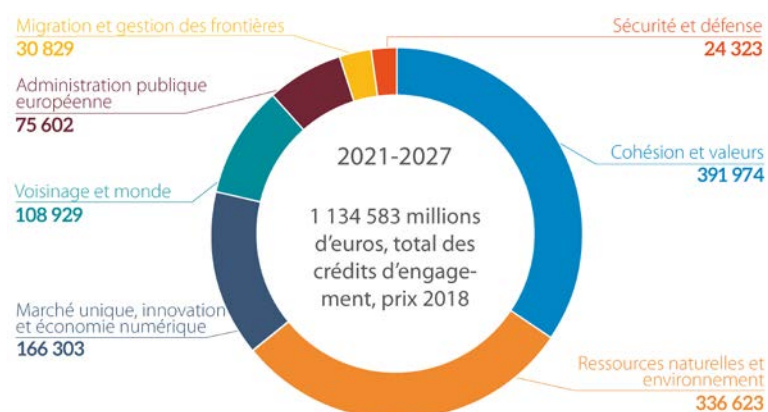
### Débats et stratégies politiques

En juin 2017, la Commission a publié un [document de réflexion](#) sur l'avenir des finances de l'UE. Il fait partie d'une série de documents de réflexion associés à un [livre blanc](#) antérieur sur l'avenir de l'Europe. Cinq scénarios d'ampleur et d'ambition variables y sont présentés ainsi que les incidences correspondantes pour les finances de l'Union européenne. Ce document recense les défis économiques, démographiques, sociaux, environnementaux et liés à la sécurité auxquels est confrontée l'Union. Il relève en outre que ces défis ont déjà poussé à ses limites la taille et la flexibilité du budget de l'Union. Dans le même temps, la Commission se demande si le budget actuel est à la hauteur des ambitions affichées au regard de la complexité et de l'injustice perçue de certains aspects du système de recettes ainsi que des limites strictes imposées au niveau de dépenses,

lesquelles devraient être exacerbées par le retrait attendu du Royaume-Uni de l'Union européenne, contributeur net majeur.

En mai 2018, la Commission a traduit son document de réflexion en un ensemble de propositions législatives spécifiques relatives à un CFP pour la période 2021-2027 (voir figure 7) ainsi qu'à un nouveau système de ressources propres pour le financer (voir figure 8). Elle a ainsi répondu à plusieurs [problèmes de longue date](#) concernant le budget de l'Union et le financement des stratégies politiques de l'Union de manière générale, au nombre desquels figurent: le montant global du budget; la pression exercée sur les recettes par la sortie du Royaume-Uni de l'Union et les dépenses par les nouveaux objectifs européens; la nécessité de créer un lien avec le Semestre européen et la politique économique et monétaire de manière générale, par le recours aux fonds

Figure 7 – Proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027



Source: «[Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres – Analyse de la proposition de la Commission](#)», EPRS, juillet 2018, sur la base des informations fournies par le secrétariat de la commission des budgets du Parlement européen.

budgetaires de l'Union, pour inciter et encourager les États membres à procéder aux réformes économiques recommandées par la Commission; la flexibilité; les questions relatives à l'état de droit; la durée; et la réforme des ressources propres. Les propositions ont donné lieu à l'ouverture officielle de négociations qui devraient s'achever à l'automne 2019 comme l'ont indiqué les gouvernements nationaux. La première réaction du Parlement à la proposition de la Commission a été mitigée: affichant 1,11 % du RNB de l'EU-27, le montant du CFP est en deçà du 1,3 % préconisé par le Parlement. Ce dernier a en

revanche salué les financements supplémentaires alloués aux nouvelles priorités en matière de sécurité et de contrôle aux frontières, par exemple, ainsi que les propositions relatives aux nouvelles ressources propres qui sont clairement et explicitement liées aux objectifs de l'Union.

Bien que les compétences du Parlement européen en jeu dans les dossiers législatifs concernant un nouveau CFP et une décision relative à de nouvelles ressources propres ne soient pas homogènes, cette institution a clairement déclaré au cours de la législature écoulée qu'elle estimait que les deux dossiers formaient un tout. Son approbation d'un nouveau CFP dépend ainsi d'une réforme notable des ressources propres. Il revient à présent au nouveau Parlement de conclure les négociations sur ces dossiers avec les gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil.

Figure 8 — Ressources propres estimées en 2027



Source des données: [Commission européenne](#), 2018.

## RÉFÉRENCES PRINCIPALES

[European Union public finance](#), cinquième édition, Commission européenne, décembre 2014.

[Document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), Commission européenne, juin 2017.

D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapała, M., Szczepanski, M. et Zachariadis, I., [Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2019](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2019.

Parry, M. et Sapała, M., [Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres — Analyse de la proposition de la Commission](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2018.

## NOTES DE FIN DE DOCUMENT

<sup>1</sup> Le [règlement financier](#) de l'Union régit le budget européen et dispose que celui-ci doit être géré conformément à certains principes, y compris le principe d'équilibre («[l]e budget doit être équilibré en recettes et en crédits de paiement»).

<sup>2</sup> En 2017, le rabais britannique s'élevait [4,9 milliards d'euros](#), tandis que, par exemple, la correction forfaitaire accordée aux Pays-Bas a été de 706 millions d'euros.

<sup>3</sup> L'augmentation des dépenses de l'Union hors budget, par exemple sous la forme de «fonds fiduciaires», a fait l'objet de critiques pour des raisons de respect des principes budgétaires de l'Union, de transparence et de responsabilité démocratique vis-à-vis du Parlement européen. Voir, par exemple: [Oversight and Management of the EU Trust Funds](#), département thématique des affaires budgétaires, Parlement européen, mai 2018.

<sup>4</sup> Le FED ne relève actuellement pas du budget de l'Union, mais son inclusion dans le budget, ou sa «budgétisation», fait l'objet d'un débat de longue date étudié dans le document suivant: D'Alfonso, A., [Fonds européen de développement – Faut-il inclure la coopération au développement commune dans le budget de l'Union?](#) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS\\_IDA%282014%29542140](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_IDA%282014%29542140), Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Parlement européen, novembre 2014. La Commission européenne a proposé la budgétisation du FED dans le CFP 2021-2027.

<sup>5</sup> Les dépenses des administrations publiques recouvrent toutes les dépenses publiques effectuées au sein d'un État, y compris les dépenses des autorités nationales et locales.

<sup>6</sup> Sur la nature et les causes des arriérés de paiement anormaux, voir: D'Alfonso, A., et Sapała, M., [Les arriérés de paiement dans les budgets récents de l'Union européenne – Leçons et perspectives](#), EPRS, Parlement européen, novembre 2015.

<sup>7</sup> À titre de comparaison, le CFP 2014-2020 a nécessité environ deux ans et demi de négociations avant d'être adopté, de la publication de la proposition initiale de la Commission en juin 2011 à l'adoption officielle du règlement du Conseil

en décembre 2013. Pour en savoir plus sur la procédure et le calendrier des négociations et d'adoption du prochain CFP, voir: D'Alfonso, A., Delivorias, A., Sapała, M., Szczepanski, M. et Zachariadis, I., [Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2019](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2019. Voir également: Parry, M. et Sapała, M., [Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres —Analyse de la proposition de la Commission](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2018.

- <sup>8</sup> L'article 311 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE) prévoit ce qui suit: «Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres. Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union.»
- <sup>9</sup> Pour de plus amples informations sur la portée du développement de la politique de défense de l'Union dans le cadre des contraintes imposées par les traités, voir: Bassot, E., [Libérer le potentiel des traités de l'Union européenne — Une analyse article par article des possibilités d'action](#), EPRS, Parlement européen, janvier 2019.
- <sup>10</sup> Le Parlement intervient officiellement dans la procédure de décharge relative au FED.
- <sup>11</sup> Pour plus d'informations sur les changements introduits par la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020, voir: D'Alfonso A., [2014-2020 Multiannual Financial Framework \(MFF\): Mid-term revision](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2017.
- <sup>12</sup> Voir [Document de réflexion de la Commission sur l'avenir des finances de l'Union](#), Commission européenne, juin 2017; «[Résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur le document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#)», Parlement européen. Voir, entre autres: Gleays, G. et Darvaz, Z., [The Commission's proposal for the next MFF: A glass half-full](#), Bruegel, mai 2018. Voir également: Lamy, P. et Letta, E., [Renforcer le budget européen grâce à une contribution des énergies fossiles](#), Institut Jacques Delors, février 2018.

## CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2019.

Crédits photo: © TK99 / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu) (contact)

[www.eprs.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.ep.parl.union.eu) (intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

