



EXPOSÉ DE POSITION

**Stratégie du S&D
concernant la révision du
cadre financier pluriannuel
(CFP) (2014-2020)**

Sortir de la crise - un meilleur modèle
économique pour l'Europe

Financer une meilleure Europe

Date:

04/05/2016



Groupe de l'Alliance progressiste des
Socialistes & Démocrates
au Parlement Européen

Parlement Européen
Rue Wiertz 60
B-1047 Bruxelles
T +32 2 284 2111
F +32 2 230 6664
www.socialistsanddemocrats.eu

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
1 UNE SITUATION ALARMANTE AGGRAVÉE PAR LES CRISES.....	4
1.1 Un budget trop étreint pour honorer les engagements politiques	4
1.2 Violation des principes d'un budget de l'Union démocratique, responsable et transparent.....	13
1.3 Les ressources propres: une solution avantageuse pour tous	14
2 Position du groupe S&D.....	16
2.1 Un meilleur CFP pour la période restante jusqu'à 2020	16
2.2 Préparer le futur CFP.....	20

INTRODUCTION

Le Parlement avait anticipé, le Parlement avait prévenu

Le groupe S&D a sans cesse attiré l'attention sur les insuffisances structurelles et la rareté des ressources disponibles dans le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel. Lors de la négociation du CFP pour la période 2014-2020, le groupe S&D a souligné les conséquences de la réduction des ressources. Le Parlement européen, et le groupe S&D en particulier, étaient fortement opposés à une réduction des ressources et n'y ont consenti qu'après avoir obtenu plusieurs succès, tels que: une plus grande flexibilité (tant pour les crédits d'engagement que pour les crédits de paiement); un examen à mi-parcours obligatoire du CFP suivi d'une révision (permettant de prendre en compte les évolutions politiques à venir); un accord sur une feuille de route concernant la réforme du système de financement de l'Union (établissement d'un groupe de travail de haut niveau sur les ressources propres); ainsi que certaines priorités en matière de politique sectorielle comme l'affectation de ressources à la lutte contre le chômage des jeunes. Toutes les exigences du groupe S&D n'ont toutefois pas été entièrement satisfaites. Les deux dernières années ont montré que nous avons raison et combien il restait encore à faire.

L'Union européenne affronte depuis 2013 un nombre croissant de crises que les lacunes et le faible niveau du budget de l'Union n'ont pas permis de prendre à bras le corps. Le manque d'investissement en Europe, le niveau élevé du chômage, en particulier chez les jeunes, l'embargo russe sur les produits agricoles, la crise des réfugiés et des migrants et le rétablissement de contrôles temporaires aux frontières dans l'espace Schengen ont montré que de tels problèmes ne peuvent se résoudre qu'au niveau européen. La volonté politique de s'attaquer à ces crises doit s'accompagner de moyens budgétaires supplémentaires. Or, les plafonds du CFP dans les différentes rubriques politiques se sont avérés trop bas. Le CFP a atteint ses limites.

L'Union européenne doit être prête à mettre les moyens nécessaires au service de ses politiques. Un examen à mi-parcours obligatoire accompagné d'une proposition de révision doit intervenir avant la fin de l'année 2016. Le moment est désormais arrivé de proposer les changements qui s'imposent pour combler les carences du budget qui

portent atteinte actuellement à la crédibilité de l'Union européenne. **Le groupe S&D est fermement convaincu que le relèvement des plafonds du CFP et l'amélioration de sa flexibilité sont seuls à même de permettre à l'Union européenne d'être à la hauteur de ses missions et d'assurer la protection de ses citoyens tout en réagissant aux crises.**

L'examen et la révision du CFP mettront à l'épreuve les relations entre le Parlement européen et le Conseil. En 2013, nous avons concédé un accord politique aux autres institutions dans un esprit de coopération fructueuse. Quoi qu'il en soit, toute tentative de retarder davantage cette révision, ou même de l'empêcher, affaiblirait un peu plus le crédit des institutions européennes.

1 UNE SITUATION ALARMANTE AGGRAVÉE PAR LES CRISES

1.1 Un budget trop étriqué pour honorer les engagements politiques

Des investissements insuffisants pour assurer la croissance, l'emploi et la compétitivité

Le niveau d'investissement dans l'Union européenne est insuffisant depuis deux décennies. En 2014, il était inférieur de 15 % à celui de 2007. Ce niveau est bien en deçà de sa tendance historique. Le redressement ne devrait être que partiel dans les années à venir. La reprise économique, la création d'emplois, la cohésion sociale, économique et territoriale, la croissance à long terme et la compétitivité en sont entravées. La Commission européenne a estimé que les niveaux d'investissement actuels dans l'Union sont inférieurs de 230 à 370 milliards d'euros à la moyenne du passé.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS)

Créé à la suite d'une longue campagne lancée par le groupe S&D, le FEIS constitue un élément central de la stratégie d'investissement de la Commission visant à réagir au niveau inquiétant de l'investissement dans l'Union. Le FEIS doit se conformer aux objectifs généraux de l'Union européenne de promotion de la croissance, d'économie durable, de cohésion et de compétitivité, en particulier en s'attachant au renforcement des PME (l'épine dorsale de l'économie européenne) et en encourageant la convergence et la cohésion territoriale. *Le Fonds de garantie (FG) de l'Union européenne de 8 milliards d'euros, qui fait office de "coussin de liquidités" pour la Banque européenne d'investissement (BEI) en cas d'échec d'une opération du FEIS et qui appuie la garantie européenne de 16 milliards d'euros accordée à la BEI pour conduire des opérations à risque plus élevé dans le cadre du FEIS, est financé sur le budget de l'Union.* Du fait de l'urgence de la situation, le financement du FG a été accepté sans révision à la hausse des plafonds du CFP, mais par réaffectation de certains crédits des programmes financiers de l'Union européenne: Horizon 2020 et Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). **Au cours des négociations du FEIS, le groupe S&D s'est battu pour réduire au minimum les réductions et la réaffectation de ces crédits et il est déterminé à obtenir de nouvelles augmentations du financement de ces deux programmes clés (Horizon 2020 et MIE) au cours de la révision du CFP.**

Le manque de moyens dans le cadre du programme Horizon 2020 a réduit le taux de réussite (*pourcentage de propositions de recherche remportant une subvention*), *passé de 20-22 % dans le cadre du septième programme-cadre (prédécesseur d'Horizon 2020) à seulement 13-14 % pour Horizon 2020.* Cela signifie que **désormais moins de projets reçoivent un financement.** *Les projets de grande qualité n'ayant pas trouvé de financement sont autant d'occasions perdues pour l'Union européenne de soutenir et de renforcer l'innovation. Il s'agit d'une perte pour l'économie du savoir, durable et inclusive envisagée dans la stratégie Europe 2020. De la même façon, de nombreux dossiers de qualité dans le cadre du programme MIE sont rejetés par manque de moyens.*

La révision du CFP doit être mise à profit pour compenser pleinement les réductions opérées dans le financement des programmes Horizon 2020 et MIE

ainsi que pour assurer des moyens suffisants à ces programmes qui stimulent la croissance, l'emploi et la compétitivité.

Aspect supplémentaire du FEIS:

Le recours aux prêts et aux garanties dans le cadre du FEIS doit respecter le principe d'additionnalité. Ainsi, le FEIS doit permettre de véritables investissements supplémentaires sans porter atteinte aux initiatives phares existantes et au contrôle démocratique. Pour y parvenir, le Parlement doit procéder à une évaluation à la fois ex-ante et ex-post. Il convient de suivre l'organe de direction et de l'orienter dans l'évaluation de l'additionnalité des projets et de leur capacité à faire avancer le programme politique de l'Union européenne. Des contrôles supplémentaires sont nécessaires pour déterminer si la nature des investissements entrepris est conforme aux priorités du S&D.

Le phénomène des réfugiés et des migrations

Les migrations vers l'Union européenne se sont intensifiées en 2015, le nombre de réfugiés et de migrants entrant dans l'Union européenne pour y demander l'asile connaissant une augmentation soudaine et massive. Environ un million de réfugiés sont entrés en Europe depuis janvier 2015, et ils pourraient être bien plus nombreux dans les années à venir. Face à ce phénomène, l'Union a pris des mesures financières de grande ampleur. Conformément à l'agenda européen en matière de migration et à d'autres initiatives de la Commission, ont été approuvées des mesures supplémentaires ayant une incidence majeure sur le budget de 2015 et de 2016, notamment aux rubriques 3 (Sécurité et citoyenneté) et 4 (L'Europe dans le monde). Ces effets perdureront dans les années à venir.

L'intégralité de l'instrument de flexibilité disponible pour les années 2014-2016 (1,530 milliard d'euros) a été mobilisée pour faire face à ce problème urgent, compte tenu notamment de l'épuisement des crédits de la rubrique 3 du budget. Grâce à cette mobilisation, des ressources supplémentaires ont été dégagées pour les mesures relatives à la migration et aux réfugiés, notamment pour compléter le financement du Fonds asile, migration et intégration (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Des ressources ont également été débloquées pour les trois organismes chargés de la

migration, à savoir *Frontex*, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et Europol. Par contre-coup, le montant indicatif initial prévu dans les programmes pluriannuels du FAMI et du FSI arrêtés en 2014 a connu une augmentation de fait. Les augmentations du FAMI et du FSI convenues pour les années 2014-2016 ne doivent pas avoir d'effet négatif sur l'enveloppe budgétaire de ces programmes pour les années 2017-2020.

La révision du CFP doit être mise à profit pour accroître les enveloppes des programmes concernés, en particulier en ce qui concerne le Fonds asile, migration et intégration, par rapport aux dotations initiales arrêtées en 2014, afin de satisfaire les besoins estimés.

Les niveaux accrus de migration vers l'Union ont également donné lieu au lancement de nouveaux projets et activités, tels que la proposition d'*Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes* (avec un budget global de 1,212 milliard d'euros pour le reste de cette période du CFP); un mécanisme spécifique de réaffectation; et un nouvel instrument d'aide d'urgence (d'une incidence estimée à au moins 700 millions d'euros sur la période 2016-2018). Il était impossible d'évaluer le besoin de financement de ces activités lors du bouclage du CFP 2014-2020. Ces mesures sont jugées largement insuffisantes compte tenu de l'ampleur du problème. De plus, la Commission européenne prévoit l'arrivée dans l'Union d'un nombre de migrants en provenance des zones de conflits pouvant aller jusqu'à 3 millions d'ici 2017. Dans cette éventualité, même l'utilisation intégrale des instruments de flexibilité disponibles serait insuffisante pour faire face à la situation.

Le phénomène de la migration et des réfugiés a également eu une incidence sur les niveaux de dépense de la rubrique 4 - L'Europe dans le monde. En 2015, les réaffectations en faveur des actions relatives à la migration et aux réfugiés ont été approuvées principalement par le redéploiement de moyens au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), de l'instrument de financement de la coopération au développement et de l'instrument européen de voisinage. De plus, l'Union a créé un ensemble de nouveaux instruments (*le fonds fiduciaire "Madad", le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie*)¹. L'introduction des fonds fiduciaires a provoqué un transfert rapide et massif de crédits de l'Union vers ces

¹ L'incidence budgétaire initiale du fonds "Madad" est estimée à 570 millions d'euros; celle du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique est estimée à 405 millions d'euros. Quant à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, le budget de l'Union devrait fournir 1 milliard d'euros.

instruments depuis différentes lignes budgétaires et depuis le Fonds européen de développement. Ce transfert de moyens était nécessaire en raison du manque de ressources du budget de l'Union. En outre, le processus décisionnel relatif à ces fonds pêche sur le plan de la responsabilité démocratique puisqu'il n'existe pas de *contrôle parlementaire complet des dépenses*. Par ailleurs, les deux fonds fiduciaires **manquent de ressources**, plusieurs États membres n'ayant pas encore apporté les contributions promises. Le Conseil, qui a réduit le budget durant les négociations du CFP 2014-2020 (et qui continue de faire de même dans les négociations budgétaires annuelles), attend désormais du budget de l'Union qu'il fournisse la plupart des ressources nécessaires pour les fonds fiduciaires. Enfin, la pression subie par le budget de l'Union pourrait encore s'accroître en raison d'autres actions programmées annoncées par la Commission, comme celles qui découlent des engagements pris à Londres ou du sommet UE-Turquie du 18 mars 2016.

Il y a incohérence dans le fait que le budget européen attribue des fonds à chaque pays au titre de la solidarité tandis que tous les États membres ne font pas preuve de la même solidarité lorsqu'il s'agit d'apporter leur contribution à la gestion du phénomène de la migration et des réfugiés. Cela étant, la gestion de l'augmentation de la migration vers l'Union européenne ne doit pas se faire au détriment des politiques européennes de développement dans d'autres domaines. Si la crise perdure, il conviendra de répondre à la détresse humanitaire, de mener des politiques de migration et d'assurer la stabilisation, tout en poursuivant les programmes de développement.

La révision du CFP arrive au moment opportun pour relever les plafonds financiers de la rubrique 3 - Sécurité et citoyenneté et de la rubrique 4 - l'Europe dans le monde afin de faire face au phénomène des réfugiés et de la migration avec des moyens suffisants.

Le chômage (des jeunes en particulier), la pauvreté et les inégalités dans l'Union européenne

Entre 2007 et 2013, le chômage des jeunes a atteint des niveaux record à travers l'Europe, avec une augmentation considérable de 15,7 % à 23,4 % selon Eurostat. En février 2016, 4,4 millions de jeunes étaient au chômage dans l'Union européenne. Le budget de l'Union contribue de manière significative à la lutte contre le chômage, en particulier grâce au Fonds social européen et à l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ),

concourant ainsi à la réalisation de l'un des objectifs prioritaires de l'Union européenne, l'emploi et la croissance.

Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

L'IEJ est gérée de la même façon que les fonds structurels et son processus de mise en œuvre est jugé long. Malgré les retards initiaux dans la désignation des autorités nationales et dans la mise en œuvre de l'IEJ, les chiffres actuels indiquent une capacité d'absorption totale. L'IEJ devrait atteindre sa vitesse de croisière à la fin de l'année 2016 et au début de l'année 2017, bien que les crédits d'engagement à cette fin aient été épuisés dès 2016² du fait de l'anticipation de ces crédits en 2014 et 2015. Depuis 2016, l'IEJ ne dispose d'aucun moyen car la totalité de la dotation du programme pour 2014-2020 a été épuisée au cours des premières années du CFP. **Le groupe S&D est déterminé à assurer un financement continu et permanent de ce programme et insiste sur un niveau de financement d'au moins 21 milliards d'euros pour l'IEJ jusqu'en 2020.**

Éducation et culture

Dans leur ensemble, les moyens européens consacrés à l'éducation doivent au minimum être maintenus à leur niveau actuel. Dans le droit fil du plan de travail de l'UE en faveur de la jeunesse, il convient de revoir à la hausse les enveloppes financières pluriannuelles 2014-2020 d'Erasmus +. Le groupe S&D préconise d'adopter une approche de la culture, de l'éducation, de la jeunesse et du sport plus vaste et structurée à l'échelle de l'Union. Ainsi, ces programmes peuvent jouer un rôle important dans l'intégration des migrants et des réfugiés.

Garantie pour l'enfance

Environ 25,8 millions d'enfants vivent dans des ménages faisant quotidiennement face à des difficultés dues à leurs faibles revenus et à un accès limité à des services fondamentaux comme l'alimentation, le logement, l'éducation et la santé. Les enfants

² Le budget adopté pour 2016 n'a prévu aucun crédit d'engagement pour l'IEJ, tandis que la programmation financière ne prévoit pour sa part aucun moyen à la ligne de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (enveloppe spécifique complémentaire) pour les années 2016-2020.

Néanmoins, le règlement CFP a prévu que *la marge globale du cadre financier en engagements* (les marges laissées disponibles sous les plafonds du cadre financier pour les crédits d'engagement pour les années 2014-2017) est à mobiliser au-delà des plafonds établis dans le cadre financier pour les années 2016 à 2020 afin d'atteindre les objectifs des politiques liées à la croissance et à l'emploi, en particulier celui des jeunes.

qui grandissent dans la pauvreté et l'exclusion sociale ont moins de chances de réussir sur le plan scolaire, d'être en bonne santé et de se réaliser pleinement au cours de leur vie car ils sont exposés à un risque plus élevé de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. **Le groupe S&D préconise la création d'un nouveau fonds spécialement consacré à la garantie européenne pour l'enfance.** Il aura notamment pour vocation d'améliorer l'accès de chaque enfant aux soins de santé, à l'éducation, à l'accueil, au logement et à l'alimentation appropriée, toutes choses auxquelles il a droit, et d'aider les parents à échapper à l'exclusion sociale et au chômage.

Le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)

Le dispositif actuel du FSE et du FEAD permet de s'attaquer à une grande variété de problèmes, y compris à ceux relatifs aux migrants et aux réfugiés. Néanmoins, tant le FSE que le FEAD disposent de ressources financières limitées et insuffisantes face à la montée des inégalités et de la pauvreté, aux crises imprévues, telles que l'afflux sans précédent de réfugiés, et aux conséquences les plus graves de la crise économique et des politiques d'austérité sur le marché du travail, telles que le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. **Le groupe S&D appelle de ses vœux une augmentation de la dotation de ces programmes.**

Agriculture, alimentation et économie rurale

La politique agricole commune (PAC) doit conserver sa valeur en termes réels. Il est donc indispensable de maintenir son financement au même niveau que lors de la période du CFP actuel. La diminution de la PAC entraînerait un grand nombre de risques. Nous devons empêcher tout mouvement de renationalisation de la politique agricole, qui pourrait créer des distorsions sur le marché et engendrer une concurrence inéquitable pour les agriculteurs. Il est impératif pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire de maintenir un marché unique juste ainsi que des conditions de concurrence équitables pour les producteurs et les consommateurs, et par là-même de conforter la position de l'agriculture européenne sur la scène internationale.

Sécurité intérieure

À la suite des récentes attaques terroristes perpétrées en Europe, le groupe S&D appelle de ses vœux une réponse mieux coordonnée et plus vigoureuse au niveau européen

afin d'assurer la sécurité de l'Union, ce qui réclamera des ressources supplémentaires provenant du budget de l'Union.

Vers une économie durable

L'accord conclu à Paris le 12 décembre 2015 par les 196 parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques constitue un accord universel, contraignant, dynamique et différencié visant à lutter contre changement climatique. On ignore cependant comment les pays donateurs atteindront l'objectif de 100 milliards de dollars d'aide annuelle aux pays en développement et comment ils s'accorderont sur une méthode commune d'évaluation du financement de la lutte contre le changement climatique. Certaines politiques complémentaires telles que l'économie circulaire offrent un fort potentiel de stimulation de l'économie et de l'emploi en Europe en matière de développement durable.

Pour une analyse plus détaillée des défis sociaux et économiques à relever, consulter le document de stratégie du S&D sur la stratégie Europe 2020.

Arriérés de paiement

À la fin de l'année 2013 (la fin du précédent CFP 2007-2013), l'arriéré des factures impayées s'élevait à un montant invraisemblable de 23,4 milliards d'euros, mettant ainsi en péril la crédibilité de l'Union européenne. Ces arriérés ont été reportés sur la période actuelle 2014-2020 du CFP. Les trois institutions sont convenues d'un échéancier de paiements visant à réduire les arriérés relatifs à la politique de cohésion (pour les programmes 2007-2013) de 2 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année 2016. Cet échéancier ne représente toutefois qu'une solution partielle et ne permet pas de répondre à la crise des paiements dans toute son ampleur.

Les conséquences de la crise des paiements sont graves. Les bénéficiaires du budget européen (étudiants, universités, PME et chercheurs, collectivités locales et régionales) en subissent les effets négatifs. En 2014, par exemple, une pénurie grave de crédits de paiement pour l'aide humanitaire a réduit les opérations de sauvetage de l'Union européenne et a donc eu un effet négatif direct sur notre capacité à sauver des vies. La Commission a tenté de gérer la crise des paiements (qui a eu des répercussions sur de nombreux programmes financés par le budget européen) en instaurant diverses

mesures, telles que la réduction des pourcentages de préfinancement ou le report d'appels à propositions ou d'appels d'offres. Ces mesures ont toutefois provoqué un ralentissement artificiel dans la mise en œuvre des nouveaux programmes tels qu'Horizon 2020. Des pénalités pour retard de paiement ont également été imputées sur le budget de l'Union. Cette situation est inacceptable.

Manque de clarté et d'ambition des solutions proposées par la Commission

Pour faire face aux besoins croissants, la Commission a proposé la formule de **"Dépenser mieux"** (*budgetisation axée sur les performances*) tout en affinant la notion de **"valeur ajoutée européenne"**.

- **"Dépenser mieux" ou "budgetisation axée sur les performances"**

La proposition de la Commission d'améliorer les dépenses européennes reste vague. Le principe lui-même ne saurait être contesté car l'Union doit utiliser au mieux l'argent des contribuables. "Dépenser mieux" ne doit toutefois pas être un exercice technocratique consistant à réduire l'appui budgétaire dans certains domaines d'action ou à privilégier d'autres types d'instruments financiers en réduisant les subventions. Des incitations du type "tout ce qui n'est pas utilisé est perdu" doivent être appliquées avec discernement. "Mieux dépenser" ne doit en aucun cas aboutir à des réductions de budget ou à des transferts de ressources. De même, "mieux dépenser" ne permettra pas régler le problème principal auquel l'Union doit faire face: allouer des ressources limitées tandis que les besoins continuent de croître. Le modèle du "dépenser mieux" devrait plutôt instaurer les mécanismes les mieux à même d'encourager à dépenser de façon responsable. "Des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget."

Ce principe risque d'être dans la gestion de programmes tels qu'Horizon 2020, le MIE et le COSME. Il convient de noter que certains projets vitaux ne peuvent être financés que par des subventions. Dans ces cas, toute proposition visant à remplacer l'allocation de subventions par des instruments financiers, justifiée par l'accent mis sur les résultats et le rendement, n'est pas acceptable. Ce serait faire preuve d'imprévoyance que de se limiter aux seuls instruments financiers (considérés par beaucoup comme mettant naturellement l'accent

sur les résultats). *De plus, le bilan reste maigre en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Il convient de s'attaquer à ce problème par la budgétisation axée sur les performances et le budget axé sur les résultats.*

- **"Valeur ajoutée européenne" (VAE)**

Si cette notion mérite davantage d'attention, mais elle est loin de faire l'objet d'une définition commune. Tout comme le principe de subsidiarité, le sens donné à ce concept varie selon les opinions politiques de l'interlocuteur, et il est ressorti des premiers débats qui ont eu lieu avec les autres groupes politiques des différences notables d'interprétation de la VAE. Il n'y a pour l'instant pas de consensus sur une définition précise de la VAE.

Or, il est évident que la valeur ajoutée européenne ne pourra être acceptée que si l'on parvient à un large consensus politique sur les conditions dans lesquelles l'intervention de l'Union est nécessaire et utile.

1.2 Violation des principes d'un budget de l'Union démocratique, responsable et transparent

Les grands principes budgétaires à respecter strictement sont l'unité du budget, son universalité (ou le principe de non-affectation des ressources) et l'équilibre budgétaire.

Unité budgétaire:

Toutes les opérations doivent apparaître dans un budget unique. Or, on assiste à la multiplication des instruments financés parallèlement au budget de l'Union (tels que les fonds fiduciaires et les mécanismes de coordination européens). On observe également une tendance à recourir dans une large mesure à l'utilisation d'instruments financiers innovants.

D'une part, le choix d'un fonds fiduciaire européen comme outil financier peut permettre à l'Union de répondre à ses exigences politiques sans mobiliser de crédits supplémentaires (ce qui est préférable à une absence complète de financement). D'autre

part, il n'en reste pas moins que cette forme de financement ne permettrait pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins de financement et de garantir la responsabilité démocratique. *Il s'est avéré difficile d'obtenir de la part des autres acteurs (les États membres) qu'ils tiennent leurs promesses de contribution à ces fonds. Le Parlement européen n'a pu jouer un rôle plein et entier dans les délibérations relatives à la création et la mobilisation de ces fonds.*

Équilibre budgétaire:

Le traité impose un budget équilibré, interdit les déficits et exige de l'Union qu'elle trouve des ressources propres pour constituer son budget. Les articles 323 et 311 du traité FUE précisent que l'Union doit se doter "des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques". Ces deux articles sont malheureusement peu respectés.

La crise des paiements demeure un problème structurel aux effets néfastes pour les bénéficiaires du budget de l'Union, qui met en péril retarde les paiements à toutes les parties concernées. Une nouvelle accumulation d'arriérés de paiement devrait survenir dans la deuxième moitié de la période du CFP (*provoquée, entre autres, par la compensation de la marge pour imprévus utilisée en 2014 et par un report significatif du lancement de nouveaux programmes en gestion partagée*). Une nouvelle crise des paiements doit être évitée à la fin du CFP en cours.

1.3 Les ressources propres: une solution avantageuse pour tous

85 % des ressources budgétaires de l'Union européenne proviennent des contributions des États membres. Le "juste retour" semble prévaloir dans les discussions entre États membres quant à leurs positions sur le budget européen. Dans une certaine mesure, la "crise des paiements" peut également être considérée comme une conséquence de la crise financière et de l'assainissement des finances publiques pratiqué par la plupart des États membres.

Le groupe S&D préconise une réforme en profondeur du système de financement de l'Union afin de rendre le budget européen plus stable, plus soutenable et plus

prévisible, tout en améliorant sa transparence vis-à-vis des citoyens, ce qui permettrait également de réduire au minimum les contributions directes des budgets nationaux.

La réduction des contributions nationales au budget de l'Union permettrait de concourir aux efforts d'assainissement budgétaire entrepris dans les États membres et rendrait le système des ressources propres plus autonome, plus transparent et plus juste, ce qui ne peut être obtenu que par la création de véritables ressources propres de l'Union. Tous les États membres contribuent également à un certain nombre d'organisations et de programmes de développement internationaux sans en attendre de rendement financier net. Ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de l'Union européenne. L'un des grands principes des dépenses publiques, qui veut que les dépenses soient réparties indépendamment de l'origine des moyens, n'est clairement pas respecté dans le cas du budget européen. C'est pourquoi le groupe S&D appelle de ses vœux la création de véritables ressources propres de l'Union européenne. La plus haute importance politique est donnée au groupe de haut niveau sur les ressources propres (GHN RP) créé dans le cadre de l'accord CFP 2014-2020 alors que la réforme du financement du budget européen devrait être proposée pour la période couverte par le prochain CFP. Le premier rapport du GHN RP était assez détaillé à l'égard de la situation actuelle et des options viables disponibles mais il souffre d'un manque fondamental de vision : nous attendons dans les prochains documents des propositions bien plus incisives.

Dans le souci d'offrir les meilleures chances de réforme du système de ressources propres, il serait bon que le GHN RP propose de nouvelles pistes de ressources propres.³ Un accord devrait ensuite être conclu au Conseil européen durant la préparation du CFP de l'après 2020, débouchant sur une nouvelle décision relative aux ressources propres pour la période concernée. Les premières initiatives de réforme du système de ressources propres pourraient intervenir en parallèle à l'examen et à la révision planifiés du CFP 2014-2020 (d'ici à la fin de l'année 2016).

³ En 2011, la Commission a présenté des propositions pour l'établissement de la taxe sur les transactions financières comme nouvelle ressource propre et une proposition de réforme de la ressource propre provenant de la TVA. Ces propositions n'ont toutefois pas été adoptées au Conseil et n'ont pas été intégrées à la nouvelle décision relative aux ressources propres pour 2014-2020.

De réelles innovations sont impossibles sans un engagement politique fort de la part de la Commission européenne. Il ne nous paraît pas souhaitable que les États membres se fassent concurrence sur les taux d'imposition. À cet égard, le groupe S&D insiste sur le fait qu'il importe de poursuivre **la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales** dans l'objectif de recouvrer les fonds perdus dans les paradis fiscaux, la fraude et la corruption. Des mesures contre la fraude fiscale convenues au niveau européen contribueraient également à une meilleure gestion financière des budgets nationaux.

2 POSITION DU GROUPE S&D

2.1 Un meilleur CFP pour la période restante jusqu'à 2020

L'article 2 du règlement CFP dispose que les enveloppes nationales "*ne sont pas réduites dans le cadre d'une [...] révision*". C'est pourquoi la réaffectation des fonds entre les rubriques soulèverait des difficultés juridiques. L'apparition de nouvelles priorités politiques au niveau européen ne doit pas se faire au détriment des précédents accords politiques relatifs au financement de la croissance et de l'emploi. Différents instruments spéciaux permettent la réaffectation des fonds non consommés d'une année à l'autre et cette flexibilité peut être améliorée afin d'optimiser la capacité de financement de l'Union européenne.

La révision du CFP doit s'attaquer au manque de ressources déjà annoncé et constaté depuis 2013 (année où un accord avait été trouvé). Elle doit aussi ménager suffisamment de souplesse pour permettre de réagir aux imprévus.

En tant que socialistes et démocrates, nous défendons la préservation des programmes et des financements utilisés en faveur de nos priorités politiques. De plus, lorsque le besoin s'en fait sentir, comme le montre la première partie de ce document, des mesures supplémentaires doivent être prises pour répondre aux attentes des citoyens. Les investissements réalisés aujourd'hui dans la transition énergétique, la recherche, l'innovation, le capital humain, la santé publique, un système commun en matière d'asile

et de migration au fonctionnement adéquat, le développement, et le renforcement de notre frontière commune permettront d'assurer demain une croissance et des emplois de qualité.

C'est pourquoi le groupe S&D estime qu'il est essentiel de:

- **revoir à la hausse les plafonds de crédits d'engagement du CFP 2014-2020** afin de financer les programmes soumis à des pressions excessives durant les deux premières années et pour lesquels des difficultés supplémentaires sont anticipées, c'est-à-dire:
 - **Rubrique 1b (Cohésion pour la croissance et l'emploi):** assurer le financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes jusqu'en 2020 au plus tôt.
 - **Rubrique 3 (Citoyenneté, liberté, sécurité et justice) et Rubrique 4 (L'Europe dans le monde):** s'attaquer aux dimensions interne et externe de la crise des migrants et des réfugiés, fournir les ressources aux programmes de coopération de l'Union avec des pays tiers (ainsi qu'au programme de développement de l'Union).
 - **Rubrique 1a (Compétitivité pour la croissance et l'emploi):** compenser dans la mesure du possible les coupes liées au FEIS pratiquées dans les budgets des programmes Horizon 2020 et MIE, préserver un financement suffisant pour la croissance, l'emploi et la compétitivité, et assurer la transition vers une économie à faible émission carbone conformément aux objectifs de l'Union en matière de climat et à l'accord conclu à Paris dans le cadre de la COP21.

Toutes les augmentations de crédits d'engagement arrêtées doivent être accompagnées d'une augmentation correspondante des crédits de paiement,⁴

- **Revoir à la hausse le plafond global du CFP 2014-2020 pour les crédits de paiement:** La solution aux arriérés de paiement consiste à convenir d'une révision à la hausse du plafond de paiement du CFP 2014-2020, ce dernier s'étant avéré trop bas.

⁴ ce qui implique une révision à la hausse du plafond des paiements annuels du CFP.

- **Convenir d'un nouvel échéancier de paiements jusqu'en 2020** (qui devra être approuvé par les institutions et intégré aux réunions interinstitutionnelles relatives aux paiements).

- **Réviser les dispositions relatives à la flexibilité:**

Les dispositions relatives à la flexibilité visent à rendre le budget de l'Union assez souple pour réagir aux événements imprévus et aux crises. Le consentement du Parlement à une réduction générale des plafonds tant des engagements que des paiements par rapport à la période de programmation précédente était soumis à la condition, entre autres, que les plafonds du CFP pourraient être utilisés dans leur intégralité lors de l'établissement des budgets annuels en exploitant au maximum la flexibilité autorisée par le règlement CFP. Or, le Conseil en a jusqu'ici adopté une interprétation restrictive. Le **groupe S&D demande** les modifications suivantes:

1) Modification des règles de compensation⁵ de la marge pour imprévus car celle-ci n'est pas soutenable. (*La compensation ne ferait que compromettre la mise en œuvre des programmes et provoquerait une accumulation d'arriérés de paiement à la fin de la période, moment où les paiements intermédiaires de la politique de cohésion augmentent.*) De plus, il convient d'accroître le montant maximal qui doit être mobilisé par la marge pour imprévus.

2) Élargissement des règles de report des crédits des instruments spéciaux. Les autres limitations actuellement présentes dans les dispositions relatives à la flexibilité doivent être supprimées⁶.

3) Amélioration des dispositions concernant la **réserve d'aide d'urgence** (RAU)⁷, dont l'augmentation du montant disponible jusqu'à 1 milliard d'euros.

4) Augmentation de l'**instrument de flexibilité** pour faire face à des événements imprévus jusqu'à au moins 2 milliards d'euros.

⁵ À la concentration en amont intervenant dans les premières années de la période convenue correspond une autre, en aval, à la fin de la période convenue.

⁶ Pas de restrictions au report des crédits et marges non utilisés.

⁷ La RAU permet une réaction rapide à un besoin d'aide spécifique pour les pays tiers en cas d'événement imprévu.

5) Modification des règles de flexibilité⁸

Encourager les pays à prendre leurs responsabilités et à agir sur des questions spécifiques, en particulier la crise des réfugiés. Nous demandons que le budget européen reflète mieux le principe de solidarité. Concrètement, la flexibilité pourrait prendre la forme d'une prime financière pour les pays faisant preuve de sens des responsabilités dans la gestion de la crise des réfugiés et d'une pénalité pour ceux réticents à appliquer les mesures prises d'un commun accord.

6) Création d'une **réserve européenne permanente de crise** au sein du budget de l'Union, réserve supérieure au plafond du CFP mais inférieure à la limite de 1,23 % du RNB. Cette réserve permettrait à l'Union de faire face à des événements imprévus ou de réagir à des changements substantiels et durables apportés à ses priorités politiques.

7) Les crédits de paiement des instruments spéciaux doivent rester en dehors du plafond de paiement du CFP. Toute autre décision comprimerait encore davantage un plafond de paiement déjà insuffisant.

- **Amélioration des négociations interinstitutionnelles sur le CFP**

Une procédure plus structurée comportant des modalités plus détaillées et spécifiques concernant la participation du Parlement aux prochaines négociations du CFP doit faire l'objet d'un accord lors de l'examen et de la révision à mi-parcours. Durant les négociations, davantage de temps devrait être donné au Parlement pour analyser et présenter sa position. La transparence du processus décisionnel en serait améliorée.

- **Améliorations techniques**

Nous devons également nous efforcer de trouver les moyens de résoudre le conflit inhérent à la conception même de la procédure budgétaire de l'Union européenne. Un certain nombre de stratégies peuvent être mises en place pour orienter le débat vers une coopération plus productive. Premièrement, il convient de renforcer le lien technique entre les engagements et les paiements afin d'éviter une augmentation

⁸ L'objectif est de s'assurer que les États membres assument toutes leurs responsabilités dans le contexte de la crise de la migration et des réfugiés.

des arriérés de paiement. Deuxièmement, l'instauration d'une justification obligatoire en matière budgétaire à la suite de chaque décision du Conseil pourrait permettre de contrecarrer la tendance de celui-ci à dire une chose mais à en faire une autre.

- Le **groupe S&D** appelle de ses vœux l'**activation des clauses "passerelle" disponibles** concernant à la fois le règlement CFP, conformément à l'article 312, paragraphe 2, du traité FUE, et la procédure décisionnelle relative aux ressources propres, en application de l'article 48, paragraphe 7, du traité UE.

2.2 Préparer le futur CFP

Réforme des recettes

- Les nouvelles ressources propres envisagées doivent procurer une valeur ajoutée européenne, créée par l'existence même de l'Union européenne (c'est-à-dire sous la forme du marché unique), et respecter le principe de subsidiarité.
- Les nouveaux revenus doivent offrir des avantages reflétant nos priorités politiques (telles que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le blanchiment d'argent, la réduction des risques liés à la spéculation financière, la gestion des questions environnementales, par ex. la "taxe de solidarité pour le climat", la taxation de certaines activités, par ex. la fiscalité des entreprises) à défendre au niveau européen.
- *Le groupe S&D prône la poursuite de l'harmonisation fiscale, considérant que des politiques de fiscalité des entreprises manquant de transparence et de coordination présentent un risque pour le marché intérieur, entraînant des résultats improductifs tels que l'augmentation de la taxation des assiettes fiscales peu mobiles et permettant aux entreprises de mener une planification fiscale agressive contre laquelle les États membres ne peuvent lutter individuellement.*

Ajustement de la durée du CFP

- Le cadre financier doit se rapprocher des rythmes institutionnels et coïncider avec le mandat du Parlement et de la Commission dans un souci de responsabilité et de contrôle démocratiques. Les représentants élus des citoyens doivent être responsables des principales décisions financières prises durant leur mandat afin de pouvoir en rendre compte à leur électeurat. **C'est pourquoi le CFP doit être fixé pour une période de cinq ans, afin de coïncider avec le mandat du Parlement et de la Commission.** La périodicité des programmes

pluriannuels doit être amenée à 10 ans afin de faire coïncider leur révision obligatoire à mi-parcours avec les cycles du CFP.

Réévaluation de l'usage accru des instruments financiers en tant que méthode de financement des besoins en augmentation

- Le rôle des instruments financiers dans le budget de l'Union s'est considérablement accru au cours de la période de programmation du CFP 2014-2020, tant du point de vue de la part des crédits et que des domaines d'action concernés. Le groupe S&D appelle de ses vœux une étude approfondie afin d'établir si ces instruments financiers ont permis d'obtenir les résultats escomptés dans la réalisation des objectifs politiques de l'Union européenne en qualité et en quantité. Les instruments financiers constituent une alternative de financement complémentaire aux subventions et aux aides et ne devraient pas être utilisés pour les domaines et projets qui ne peuvent bénéficier que de l'utilisation de subventions.

CONCLUSION

Le groupe S&D est déterminé à assurer l'allocation de ressources suffisantes pour la gestion des crises internes et externes auxquelles l'Union européenne doit faire face. Cet objectif ne peut être atteint qu'en relevant les plafonds respectifs du CFP 2014-2020 et en améliorant dans le même temps les dispositions de flexibilité du CFP.

Le financement nécessaire des programmes contribuant à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité, comme Horizon 2020, le MIE et les initiatives pour l'emploi des jeunes, doit être garanti. De plus, les programmes s'attachant au phénomène des réfugiés et de la migration doivent être consolidés.

De façon générale, cela nécessite un relèvement des plafonds des crédits d'engagement dans le CFP 2014-2020 pour les rubriques 1a, 1b, 3 et 4 ainsi qu'un relèvement du plafond global du CFP 2014-2020 pour les crédits de paiement.

PROCHAINES ÉTAPES:

Le rapport INI sur la révision post-électorale du CFP 2014-2020 sera mis aux voix en commission BUDG le 27 juin. Le délai de dépôt des amendements a été fixé au 12/05. Le vote en plénière est prévu pour la session de juillet.

La Commission devrait présenter sa proposition relative à l'examen à mi-parcours du CFP en juillet ou septembre 2016. Sa proposition de révision intermédiaire du CFP devrait intervenir à l'automne.

Le budget de l'Union pour 2017 devrait déjà refléter les éventuelles modifications proposées dans le cadre de la révision à mi-parcours du CFP. Les négociations du budget annuel de l'Union de cette année seront donc étroitement liées aux discussions relatives à la révision à mi-parcours du CFP 2014-2020.