



Bruxelles, le 14.9.2016
COM(2016) 603 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020

Un budget de l'UE axé sur les résultats
{ SWD(2016) 299 final }

1. INTRODUCTION

L'UE doit faire face à d'importants défis à long terme: renforcer le tissu économique et social européen, garantir la sécurité au sein de l'UE et à ses frontières extérieures, gérer les migrations et s'attaquer aux causes et aux conséquences du changement climatique. Pour relever ces défis parmi d'autres, il faut disposer de politiques et de stratégies globales à moyen et long termes, appuyées par un soutien financier suffisant au niveau européen et national.

Le cadre financier pluriannuel de l'Union confère une prévisibilité à moyen terme essentielle pour soutenir l'investissement dans les priorités de l'Europe. Toutefois, dans le contexte actuel de crises multiples, il doit également pouvoir s'adapter au plus vite à des priorités changeantes et à des événements imprévus et être mis en œuvre rapidement sur le terrain. Cela a été fait avec succès avec la constitution du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe et avec la mise à disposition de fonds destinés aux mesures prises pour régler des problèmes urgents en lien avec les migrations, les réfugiés et la sécurité.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 a été adopté en 2013 dans le contexte de la crise économique et financière et d'une contraction des finances publiques dans de nombreux États membres. En conséquence, le CFP a fortement mis l'accent sur des investissements dans des domaines à valeur ajoutée européenne propices à la croissance et à l'emploi. Le CFP a également renforcé le lien entre le budget de l'UE et les réformes administratives et structurelles essentielles à mettre en œuvre dans les États membres en introduisant des conditions strictes. Il a mis en place une approche budgétaire davantage fondée sur la performance et des mécanismes de mise en œuvre simplifiés, de manière à obtenir rapidement des résultats. Des techniques et instruments innovants ont renforcé la capacité du budget de l'UE à répondre aux nouveaux défis et à mobiliser des fonds publics et privés.

La Commission entrée en service en novembre 2014 a renforcé ce cadre en lançant avec succès le plan d'investissement pour l'Europe soutenu par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI). En outre, son initiative «Un budget axé sur les résultats» fera en sorte que les ressources soient allouées aux priorités et que chaque action produise des résultats significatifs et une valeur ajoutée élevée. Cette initiative vise à répondre à quatre grandes questions¹:

1. Où dépenser l'argent de l'UE - comment obtenir une valeur ajoutée européenne élevée?
2. Comment dépenser l'argent de l'UE - comment mieux tirer parti de chaque euro dépensé par le budget de l'UE?
3. Comment évaluer correctement la performance du budget de l'UE?
4. Et comment communiquer sur le budget de l'UE - comment mieux expliquer aux citoyens ce qu'apporte le budget européen?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

Conformément à l'article 2 du règlement CFP², la Commission présente ci-après un réexamen à mi-parcours du fonctionnement du cadre financier pluriannuel en tenant compte du contexte global et de la conjoncture économique. Elle passe en revue les principaux aspects de la mise en œuvre du CFP actuel depuis 2014. Cette période a été marquée à la fois par des efforts concertés pour encourager la reprise économique et par l'urgence impérative de réagir à la crise des réfugiés et aux menaces pesant sur la sécurité.

Conjointement avec les augmentations de crédits proposées au titre du projet de budget 2017, principalement dans le domaine de la migration, et avec les dotations supplémentaires découlant de l'ajustement technique des enveloppes en faveur de la politique de cohésion, le dispositif financier du réexamen à mi-parcours propose un montant d'environ 13 milliards d'EUR de fonds de l'UE supplémentaires pour l'emploi et la croissance, la migration et la sécurité sur la période 2017-2020 (voir l'annexe financière).

Les flux migratoires sans précédent observés en 2015 et les multiples attentats terroristes commis en Europe et partout dans le monde ont appelé une réponse européenne forte et rapide combinant de nouveaux moyens législatifs, opérationnels et financiers. Parmi les principaux éléments constitutifs de cette boîte à outils, le budget de l'UE a largement fait appel à la flexibilité en réorientant des ressources et en dégagant de nouveaux moyens à l'intérieur du budget proprement dit et en mobilisant des contributions supplémentaires auprès des États membres et d'autres bailleurs de fonds. Cette flexibilité atteint toutefois les limites du cadre actuel.

Les enjeux de la migration et de la sécurité étant ancrés dans des évolutions géopolitiques et sociétales qu'il convient d'aborder à plus long terme, le budget de l'Union doit encore renforcer sa capacité à soutenir la gestion des flux migratoires ainsi que la protection et l'intégration des réfugiés et à s'attaquer aux causes profondes des migrations. Il s'agit là de l'un des principaux objectifs de l'ensemble de propositions législatives qui accompagne le présent réexamen et qui vise à la fois à débloquer des moyens financiers supplémentaires à destination des domaines de la migration et de la sécurité dans le CFP actuel et à renforcer encore davantage la flexibilité du cadre pour faire face à des circonstances imprévues.

En conséquence, il est proposé de modifier le règlement CFP afin d'accroître encore la capacité de l'instrument de flexibilité et de la réserve pour aides d'urgence et de supprimer un certain nombre de restrictions limitant l'efficacité des instruments permettant de réutiliser les marges³ d'exercices antérieurs laissées disponibles. De surcroît, il est proposé de créer une réserve de crise de l'Union européenne destinée à financer les réactions aux crises, telles que la crise migratoire actuelle, ainsi qu'aux événements ayant de graves répercussions sur le plan humanitaire ou de la sécurité. Cette réserve serait financée par des crédits dégagés provenant de toutes les rubriques du CFP⁴. Elle n'augmenterait pas les plafonds totaux des engagements et des paiements du cadre financier pluriannuel adopté.

² Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, COM(2016) 311 du 30.6.2016.

³ La marge globale pour les engagements et la marge globale pour les paiements.

⁴ 3 à 4 milliards d'EUR par an selon les estimations actuelles.

Pour l'Union, il reste essentiel de combler le déficit d'investissement engendré par la crise économique et financière et de promouvoir l'emploi, en particulier celui des jeunes. Se basant sur ce qui a été mis en œuvre à ce jour, la Commission a identifié un certain nombre de programmes et instruments qui ont fait leurs preuves, qu'elle propose de renforcer par des moyens financiers supplémentaires. Il s'agit notamment du Fonds européen pour les investissements stratégiques, du programme Horizon 2020⁵, du mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁶, d'Erasmus+⁷, du programme COSME⁸ et de l'initiative pour l'emploi des jeunes.

Les financements de l'UE produisent un puissant effet de levier sur les investissements des États membres et du secteur privé. Cela vaut également dans le secteur numérique (l'une des dix grandes priorités de la Commission), dans lequel ont été recensés des besoins d'investissement liés au calcul à haute performance, à la cybersécurité, aux compétences numériques et à la connectivité. La Commission examinera les moyens de satisfaire ces besoins d'investissement en mettant en commun des financements de l'UE, des autorités nationales et du secteur privé.

Une amélioration de la capacité du budget à répondre aux priorités de l'UE requiert non seulement des moyens financiers adéquats, mais aussi des mécanismes de mise en œuvre présentant un bon rapport coût-efficacité. En concertation avec les parties prenantes, la Commission s'est penchée sur l'application pratique des mesures visant à simplifier la mise en œuvre des fonds de l'UE qui ont été introduites au cours de la présente législature et a décelé des possibilités de procéder à de nouvelles améliorations. Sur cette base, elle soumet avec le présent réexamen une révision ambitieuse des règles financières générales, accompagnée des modifications correspondantes des règles financières sectorielles.

Un document de travail des services de la Commission relatif au réexamen à mi-parcours traite plus en détail tous les aspects abordés par la présente communication. Il comporte également des prévisions de paiements à moyen terme, qui permettent de prévoir les besoins en paiements jusqu'en 2020, tout en tenant compte des propositions accompagnant le présent réexamen. Le document parvient à la conclusion que le plafond de paiements actuel sera à peine suffisant: après la formation d'un arriéré sans précédent en 2014, la mise en œuvre retardée des Fonds structurels et d'investissement européens laissera d'importantes marges de paiement en 2016 et 2017, avant que les besoins en paiements n'augmentent sensiblement en fin de période⁹.

Le réexamen à mi-parcours est accompagné des propositions législatives suivantes:

⁵ Horizon 2020 est le programme de recherche et d'innovation de l'UE pour la période 2014-2020.

⁶ Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) est un instrument de financement de l'UE destiné à soutenir le développement de réseaux transeuropéens hautement performants, durables et aux interconnexions efficaces dans les secteurs des transports, de l'énergie et des services numériques.

⁷ Erasmus+ est le programme de l'UE en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et des sports en Europe. Il offre à plus de 4 millions d'Européens la possibilité de partir à l'étranger pour étudier, se former, acquérir une expérience professionnelle ou faire du volontariat.

⁸ COSME est le programme de l'UE en faveur des petites et moyennes entreprises.

⁹ Sur la base de ces prévisions, la Commission propose de modifier la décision relative à la mobilisation de la marge pour imprévus afin de compenser plus tôt que prévu le montant de 2,8 milliards d'EUR de la marge pour imprévus mobilisée en 2014 et de confirmer que les paiements relatifs aux instruments spéciaux sont inscrits au budget au-delà des plafonds.

- une proposition de modification du règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2015/623 du Conseil du 21 avril 2015¹⁰, et la modification correspondante de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière¹¹;
- une proposition de modification de la décision (UE) 2015/435 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2014 relative à la mobilisation de la marge pour imprévus¹²;
- une proposition de simplification des règles financières dans le cadre du règlement financier et des actes de base concernés¹³;
- une proposition de modification du règlement EFSI (2015/1017) visant à prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques¹⁴;
- dans le cadre du plan d'investissement extérieur: une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour le développement durable (EFSD) et instituant la garantie EFSD et le fonds de garantie EFSD¹⁵; une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 instituant un Fonds de garantie relatif aux actions extérieures¹⁶; et une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 466/2014/UE accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant d'opérations de financement en faveur de projets menés hors de l'Union¹⁷;
- dans le cadre du paquet «télécommunications»: une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/2014 en ce qui concerne la promotion de la connectivité internet dans les communautés locales¹⁸.

La Commission invite le Conseil et le Parlement à garantir une adoption rapide de ces propositions et de leur financement.

¹⁰ JO L 347 du 20.12.2013, p. 884, et JO L 103 du 22.4.2015, p. 1.

¹¹ COM(2016) 604 du 14.9.2016, et COM(2016) 606 du 14.9.2016.

¹² COM(2016) 607 du 14.9.2016.

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1299/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil [COM(2016) 605 du 14.9.2016].

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement [COM(2016) 597 du 14.9.2016].

¹⁵ COM(2016) 586 du 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016) 582 du 14.9.2016.

¹⁷ COM(2016) 583 du 14.9.2016.

¹⁸ COM(2016) 589 du 14.9.2016.

2. LE CFP A MI-PARCOURS: ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE ET NOUVEAUX DEFIS

Éliminer l'arriéré de paiements

Le niveau insuffisant des crédits de paiement dans le budget 2014 a coïncidé avec une accumulation importante des besoins en paiements résultant du cycle de mise en œuvre des programmes de cohésion du CFP précédent, ce qui a entraîné la formation d'un arriéré considérable de demandes de paiement en attente en fin d'année (24,7 milliards d'EUR à la fin de 2014). Le recours aux instruments spéciaux prévu par le règlement CFP a permis de mobiliser des crédits de paiement supplémentaires en 2014. On s'attend à présent à ce que l'arriéré de paiements soit résorbé d'ici la fin de 2016.

La résorption de l'arriéré est facilitée par le lancement plus lent que prévu de la nouvelle génération de programmes financés par les Fonds structurels et d'investissement européens, ce qui a pour effet que d'importantes marges restent disponibles dans le cadre des plafonds de paiements pour 2016 et que des marges encore plus importantes le seront en 2017. Bien que cette situation permette temporairement de répondre aux besoins nouveaux sans qu'il soit nécessaire de solliciter des contributions supplémentaires des budgets nationaux, elle devrait engendrer de fortes pressions sur les paiements vers la fin de la période du CFP, dès que les nouveaux programmes auront atteint leur rythme de croisière.

Mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens

Le nouveau cadre législatif applicable à la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) qui a été adopté pour la période 2014-2020 a introduit un certain nombre de dispositions visant à renforcer l'efficacité et la valeur ajoutée européenne des fonds. Le nouveau cadre législatif concentre notamment les ressources sur les objectifs nationaux, qui transposent les objectifs clés de la stratégie Europe 2020 en conformité avec les recommandations par pays. Il établit un cadre de performance fondé sur des indicateurs et des objectifs mesurables qui conditionne l'octroi d'une réserve de performance et introduit également des conditions préalables, tout en créant des liens plus étroits avec la gouvernance économique de l'UE. En conséquence, les Fonds ESI appuieront les réformes structurelles selon les priorités fixées au niveau de l'UE.

La mise en place de ces éléments innovants a nécessité du temps et des ressources au cours de la phase de démarrage, de manière à instaurer les conditions nécessaires à une dépense efficace des fonds. Conjuguée à l'adoption tardive des actes législatifs et à l'introduction d'une règle générale de dégageant n+3 qui a fortement assoupli la discipline réglementaire associée au rythme de mise en œuvre, cette situation a contribué à retarder la préparation des programmes opérationnels. De plus, les États membres ont concentré leurs efforts sur une mise en œuvre maximale des programmes de la période 2007-2013 afin d'éviter toute perte de dotations.

Compte tenu de la contribution potentielle des Fonds ESI à l'emploi et à la croissance, il est urgent d'accélérer leur mise en œuvre. La Commission a exhorté les États membres à achever le processus de désignation de leurs autorités de gestion et de certification, à présenter des demandes de financement de projets à grande échelle et à mettre en œuvre des mesures permettant de progresser dans le respect des conditions préalables et d'accélérer ainsi la mise en œuvre des projets.

Elle continuera d'offrir une assistance technique aux États membres confrontés à des problèmes de mise en œuvre.

Des règles plus simples et plus souples, telles que proposées dans le présent paquet, contribueront à accélérer la mise en œuvre des Fonds ESI.

Pour tenir compte de la situation difficile des États membres les plus touchés par la crise, les dotations en faveur de la cohésion allouées aux États membres ont été examinées en juin 2016 et, le cas échéant, ajustées pour les années 2017-2020 sur la base des toutes dernières données disponibles. Comme annoncé dans l'ajustement technique du CFP pour 2017¹⁹, la Commission a entamé des discussions avec les États membres bénéficiant le plus de l'ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion afin de concentrer les montants supplémentaires sur des mesures permettant de faire face à la crise migratoire et au chômage des jeunes, ainsi que sur les investissements réalisés au moyen d'instruments financiers et en combinaison avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques, tout en tenant compte des besoins et de la pertinence de ces priorités pour chaque État membre.

Initiative pour l'emploi des jeunes

Dans le CFP actuel, une dotation spéciale de 3,2 milliards d'EUR (à laquelle le Fonds social européen a ajouté le même montant) a été octroyée en vue de la création d'une initiative pour l'emploi des jeunes. Cette initiative fournit une aide ciblée à de jeunes chômeurs vivant dans des régions affichant un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %. Elle a connu d'importants retards liés à la mise en place des programmes et des autorités de désignation et à la soumission des demandes de paiement. Toutefois, à présent que les structures sont en place, les premières évaluations²⁰ font état d'une nette amélioration des possibilités offertes aux jeunes ayant bénéficié d'un soutien de l'initiative en faveur de l'emploi des jeunes dans le cadre de la recherche d'un emploi ou de la poursuite de leurs études. À ce jour, plus de 1,3 million de jeunes ont bénéficié de l'initiative, un chiffre supérieur aux estimations initiales.

Compte tenu de la persistance de taux de chômage des jeunes élevés dans de nombreuses régions et des premiers résultats encourageants observés, il est proposé de compléter la dotation initiale de l'initiative pour l'emploi des jeunes par un montant d'un milliard d'EUR pour la période 2017-2020, pour un montant total de 8 milliards d'EUR (incluant un financement correspondant d'un milliard d'EUR provenant du Fonds social européen).

Programmes liés à la compétitivité

Contrairement aux retards que connaît la politique de cohésion, les programmes liés à la compétitivité en gestion directe sous la rubrique 1a du CFP («Croissance

¹⁹ Ajustement technique du cadre financier pour 2017 à l'évolution du RNB et ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion, adoptés en vertu des articles 6 et 7 du règlement n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, COM(2016) 311 du 30.6.2016.

²⁰ Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et le fonctionnement de l'initiative pour l'emploi des jeunes est en cours d'achèvement (il devrait être adopté en octobre 2016).

intelligente et inclusive»), tels que Horizon 2020, le MIE et COSME, ont été très fortement sollicités, car les appels à candidature ont débouché sur un nombre de projets éligibles qui a souvent dépassé largement le budget disponible. C'est également le cas du programme Erasmus+, avec une forte valeur ajoutée de l'UE dans ses activités de mobilité transnationale, qui contribue au développement des compétences, à la capacité d'insertion professionnelle des étudiants et à la diminution des risques de chômage.

Sur la base de cette première expérience, il est proposé de compléter la dotation initiale de l'initiative Horizon 2020 d'un montant de 0,4 milliard d'EUR, celle du programme MIE — Transports de 0,4 milliard d'EUR, celle du programme Erasmus+ d'un montant de 0,2 milliard d'EUR et celle du programme COSME de 0,2 milliard d'EUR sur la période 2017-2020 de manière à renforcer davantage le soutien apporté par l'UE à la croissance et à l'emploi.

À la suite de la communication présentant une vision européenne de la connectivité internet pour le marché unique numérique et en vue de favoriser l'inclusion numérique, l'Union devrait soutenir la mise à disposition d'une connectivité sans fil locale gratuite dans les centres de vie publique locale, au moyen d'un appui ciblé. C'est la raison pour laquelle la Commission a adopté la proposition Wifi4EU, dotée d'un budget total proposé de 120 millions d'EUR, comprenant un renforcement d'un montant de 50 millions d'EUR.

Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)

Afin de compléter les programmes existants dans le cadre du CFP pour stimuler la création d'emplois et la croissance, la Commission a proposé de créer un Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) en novembre 2014, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe. L'EFSI, dont la base légale a été adoptée par le Parlement et le Conseil en juin 2015, produit d'ores et déjà des résultats tangibles. Il est prévu de mobiliser un investissement total d'un montant de 115,7 milliards d'EUR dans l'ensemble de l'Union, ce qui représente plus d'un tiers de l'objectif global de 315 milliards d'EUR en investissements nouveaux sur une période de trois ans. L'EFSI est parvenu à rassembler un financement supplémentaire important (85 % de l'investissement total mobilisé) provenant d'investisseurs privés et publics. Le programme a notamment permis d'assurer un financement accru en faveur des petites entreprises.

Compte tenu de ce succès, la Commission propose de maintenir l'EFSI au-delà de 2017 et de doubler sa capacité de financement²¹.

Eu égard aux résultats obtenus, la Commission présente une proposition législative visant à prolonger la durée de l'EFSI jusqu'en 2020, parallèlement à sa communication intitulée «Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel» (CFP). Cette proposition inclut un transfert de 500 millions d'EUR à partir des instruments financiers du MIE vers l'EFSI, un transfert de 1 146 millions d'EUR²² à partir des instruments financiers du MIE vers les subventions du MIE, à

²¹ COM(2016) 359 final: «L'Europe investit de nouveau — Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes»

²² Cela comprend un transfert d'instruments financiers vers les subventions, de 1 milliard d'EUR pour le MIE-Transport (outre l'ajout de 0,4 milliard d'EUR provenant du présent réexamen à mi-parcours).

associer à un financement de l'EFSI ou à d'autres instruments consacrés à l'efficacité énergétique, ainsi que l'utilisation de 150 millions d'EUR issus de la marge non affectée. Cela devrait permettre de garantir une incidence maximale des fonds de l'UE, de supprimer les doubles emplois et d'optimiser les synergies entre les divers instruments financiers et subventions, ainsi qu'avec les investisseurs privés. Dans l'ensemble, un montant de 1,4 milliard d'EUR de moyens financiers supplémentaires sera disponible pour les subventions du MIE-Transport afin de financer les infrastructures de transport transfrontalières pour les réseaux prioritaires dans l'UE.

Croissance durable: ressources naturelles

L'exécution budgétaire a également démarré lentement sous la rubrique 2 («Croissance durable: ressources naturelles»), en raison de retards pris dans la mise en œuvre des nouveaux régimes de paiements directs ainsi que du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). En réponse à l'embargo russe sur les produits agricoles de l'UE et aux déséquilibres du marché au cours de la période 2014-2016, la Commission a adopté un certain nombre de mesures exceptionnelles de soutien du marché pour les producteurs de fruits et de légumes, le secteur des produits laitiers et d'autres secteurs d'élevage, correspondant à un total de 1 664 millions d'EUR²³.

Migration, crise des réfugiés et sécurité

La mise en œuvre des premières années du CFP a été fondamentalement caractérisée par le besoin urgent de traiter les dimensions intérieure et extérieure de la migration et de la crise des réfugiés. Depuis l'adoption de l'agenda européen en matière de migration²⁴ et du programme européen en matière de sécurité²⁵, les programmes relevant des rubriques 3 et 4 ont été recentrés et renforcés afin d'intensifier l'action humanitaire et les capacités de sauvetage en consolidant davantage le cadre légal et opérationnel visant à protéger nos frontières extérieures, d'aider les États membres à gérer les flux de réfugiés et de s'attaquer aux causes profondes de la migration. Une nouvelle base légale a été mise en place et dotée de nouvelles ressources, à savoir l'instrument d'aide d'urgence au sein de l'Union²⁶. La Commission s'est engagée à fournir une assistance financière, destinée à couvrir les besoins urgents, aux États membres qui sont confrontés à une pression extrême aux frontières extérieures de l'Union.

Elle a réagi rapidement à la détérioration de la sécurité en proposant une législation et en augmentant les ressources financières consacrées aux besoins dans ce domaine. Des mesures complémentaires pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir, notamment le renforcement des ressources financières, le cas échéant.

Afin de doubler, approximativement, l'aide initialement programmée et de dépasser le montant de 15 milliards d'EUR entre 2015 et 2017, une série de mesures a été décidée, notamment la mobilisation d'instruments spéciaux prévus dans le règlement

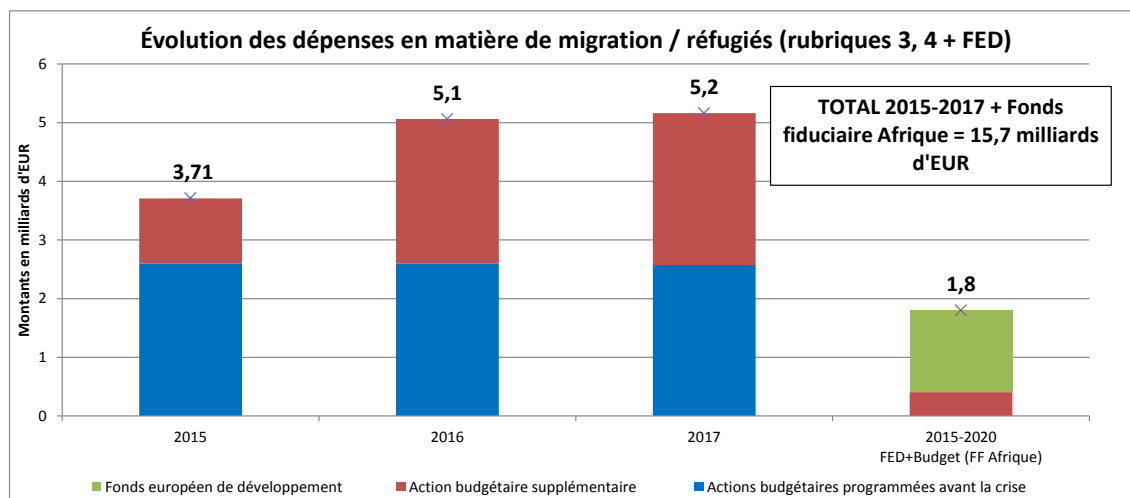
²³ Comme ces mesures pourraient être financées par le Fonds européen agricole de garantie au moyen de redéploiements et grâce à l'utilisation de recettes affectées, le recours à la réserve agricole n'a pas été nécessaire.

²⁴ COM(2015) 240 du 13 mai 2015

²⁵ COM(2015) 185 du 28 avril 2015.

²⁶ JO L 70 du 16.3.2016, p. 1.

du CFP. L'instrument de flexibilité et la réserve d'aide d'urgence, en particulier, ont permis de compléter substantiellement le financement de programmes de dépenses importants tels que le Fonds «Asile, migration et intégration», en dépit de plafonds très serrés fixés pour les engagements.



Afin d'accentuer l'effet de levier sur les disponibilités du budget de l'UE et du Fonds européen de développement, de mettre en commun des contributions supplémentaires provenant de sources et programmes divers, et de coordonner des actions, un certain nombre de fonds fiduciaires de l'Union pour l'action extérieure et une facilité en faveur des réfugiés en Turquie ont été instaurés. Leur fonctionnement fait l'objet d'un suivi attentif²⁷ et des procédures servant à améliorer le contrôle, la transparence et la légitimité démocratiques grâce à une participation du Parlement européen en temps voulu sont intégrées dans la proposition de simplification des règles financières qui accompagne le présent réexamen.

Un montant de 2,55 milliards d'EUR est nécessaire pour financer l'incidence budgétaire, de 2018 à 2020, du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et du renforcement d'Europol, ainsi que les propositions de la Commission relatives à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, la révision du régime d'asile commun de Dublin, l'aide d'urgence au sein de l'Union et le système d'entrée/de sortie pour l'enregistrement des données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée pour des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'UE.

Si ces mesures devaient se révéler insuffisantes pour relever les défis en matière de migration et de sécurité, il sera nécessaire de dégager des ressources supplémentaires. Ces besoins pourraient également être financés par la nouvelle réserve de crise de l'Union européenne qui a été proposée et qui sera financée par la réutilisation de crédits dégagés.

Au-delà des programmes existants, la Commission a proposé un cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration afin d'assurer une approche cohérente vis-à-vis des pays partenaires et un déploiement efficace des différentes sources de financement: les programmes du CFP, le Fonds

²⁷ Voir le document de travail des services de la Commission sur l'état d'avancement des travaux, qui accompagne la présente communication.

européen de développement (FED), les fonds fiduciaires de l'Union européenne et autres instruments. Cette initiative vise à mettre en place un processus cohérent et ciblé, dans lequel l'Union et ses États membres agissent de manière coordonnée, en unissant les instruments, les outils et les leviers dont ils disposent en vue d'élaborer des partenariats globaux (pactes) avec des pays tiers pour mieux gérer les migrations, dans le strict respect de nos obligations relatives au droit humanitaire et aux droits de l'homme.

Sur le long terme, l'UE devrait continuer à accroître les efforts déployés en vue de traiter les causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés, tout en renforçant les capacités des communautés d'accueil et des institutions compétentes. Il conviendra pour ce faire de revoir fondamentalement l'échelle et la nature des modèles traditionnels de coopération au développement. Un rôle bien plus important doit être accordé aux investisseurs privés recherchant de nouvelles perspectives d'investissement sur les marchés émergents. La Commission présente donc un plan d'investissement extérieur ambitieux, propre à s'attaquer aux causes profondes des migrations et à soutenir les partenaires dans la gestion des effets de celles-ci, tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs de développement.

Parallèlement au réexamen à mi-parcours, la Commission présente une proposition relative à un nouveau Fonds européen pour le développement durable (EFSD), qui devrait constituer la base d'investissement du plan d'investissement extérieur et qui combinerait les mécanismes existants de financement mixte avec une nouvelle garantie EFSD en faveur du développement durable.

Il est proposé de mobiliser 750 millions d'EUR en faveur du processus cadre de partenariat et 250 millions d'EUR destinés au Fonds européen pour le développement durable.

L'instabilité macroéconomique et financière dans le voisinage de l'Union, alimentée par les crises et conflits régionaux récents, a conduit à une augmentation des demandes d'assistance macrofinancière de l'Union européenne (AMF) au cours des dernières années. Les engagements au titre de l'AMF, qui étaient de 1,5 milliard d'EUR durant la période 2000-2008, se sont établis à 4,6 milliards d'EUR depuis 2009²⁸. Toutefois, l'ampleur des actions potentielles au titre de l'AMF est limitée à environ 500 millions d'EUR par an en raison du mécanisme de provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures dans le cadre du CFP actuel.

Comme il subsiste une instabilité géopolitique et économique dans la région, les besoins d'aide macrofinancière de l'UE risquent de se maintenir à un niveau historiquement élevé dans les années à venir; il est proposé d'augmenter la capacité de prêt de l'AMF, actuellement de 0,5 milliard d'EUR par an, pour l'établir à 2 milliards d'EUR, en augmentant le provisionnement du Fonds de garantie relatif aux actions extérieures de 270 millions d'EUR pour les exercices 2019 et 2020.

Par ailleurs, un réexamen externe à mi-parcours des actions extérieures de la BEI, couvertes par le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures («mandat de financement extérieur») a conclu que ce mandat devrait être porté à 30 milliards d'EUR afin de renforcer la capacité de prêt. Parallèlement, la BEI a proposé une

²⁸ Les montants au titre de l'AMF dégagés dans le contexte de la crise récente en Ukraine représentent à eux seuls 3,4 milliards d'EUR.

nouvelle initiative de «résilience» visant à mobiliser rapidement un financement supplémentaire pour soutenir la croissance durable, des infrastructures vitales et la cohésion sociale dans les pays du voisinage méridional et des Balkans occidentaux.

Sur la base de ce qui précède, la Commission propose d'augmenter le mandat de 5,3 milliards d'EUR pour atteindre un montant total de 32,3 milliards d'EUR. Il faut pour cela augmenter le Fonds de garantie de 115 millions d'EUR au cours de la période 2018-2020.

Un réexamen et une analyse plus détaillés

Le CFP 2014-2020 se caractérise également par un certain nombre d'innovations qualitatives sur lesquelles le document de travail des services s'appuie, notamment le recours plus systématique aux instruments financiers en tant que moyen de mobiliser des ressources rares de manière ciblée et dans des secteurs où il est particulièrement indiqué d'attirer des investissements privés. Cet élément est particulièrement pertinent dans le contexte du plan d'investissement et de l'EFSI. Le document de travail fait également le point sur les progrès accomplis dans l'engagement politique visant à consacrer au moins 20 % du budget de l'UE à l'action climatique, qui a déjà produit des résultats notables en encourageant tous les acteurs concernés au niveau européen, national et régional à intégrer les considérations liées au climat dans leur prise de décision et leur programmation, même si des efforts sont encore nécessaires pour faire en sorte que l'objectif global de 20 % de dépenses liées au climat puisse être maintenu jusqu'en 2020. Les réexamens à mi-parcours des programmes relevant du CFP permettront d'évaluer les progrès accomplis vers l'objectif de 20 % des dépenses de l'UE. Le renforcement des programmes de la rubrique 1a devrait aussi, par exemple, permettre à Horizon 2020 d'atteindre son objectif de 35 % d'incidence sur le climat. En outre, la proposition d'extension de l'EFSI 2 fixe un objectif minimum pour les projets liés au climat.

Enfin, le document de travail fait le point sur la manière dont les Fonds structurels et d'investissement européens sont utilisés pour soutenir la bonne gouvernance économique et la mise en œuvre des recommandations par pays.

3. RENFORCER L'ORIENTATION ET LA FLEXIBILITE DU BUDGET POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS PRIORITAIRES ET RELEVER LES NOUVEAUX DEFIS

L'évaluation de la mise en œuvre du CFP à mi-parcours et les travaux menés parallèlement dans le cadre de la stratégie relative à un budget axé sur les résultats amènent la Commission à proposer de nouvelles améliorations en vue de recentrer le budget sur les priorités d'action et les nouveaux défis, de renforcer son efficacité et sa flexibilité en matière de mobilisation et d'octroi de fonds, afin de répondre à l'évolution des besoins, et de démontrer les résultats en affinant ses systèmes de rapports sur la performance, de responsabilité et de résultats.

Axer davantage le budget sur les priorités d'action et les nouveaux défis

Comme indiqué dans le chapitre précédent²⁹, des moyens supplémentaires considérables ont déjà été déployés pour répondre aux nouveaux défis, par des redéploiements et l'utilisation de marges et d'instruments spéciaux, ainsi qu'en mobilisant des financements complémentaires auprès des États membres par l'intermédiaire de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et des fonds fiduciaires.

Afin de renforcer ou de poursuivre les programmes qui ont démontré l'existence d'une forte demande et d'une absorption efficace des fonds dans le cadre de la priorité donnée à la croissance et à l'emploi et de maintenir une réponse européenne forte aux nouveaux défis liés à la migration et à la sécurité dans les années à venir, la Commission propose de mobiliser davantage de moyens et de mettre à disposition un montant supplémentaire de 6,3 milliards d'EUR pour le reste de la période du CFP.

Avec le projet de budget 2017, qui propose de mobiliser 1,8 milliard d'EUR provenant de marges non allouées et d'instruments spéciaux, principalement pour la gestion des flux migratoires, et la proposition d'affectation des 4,6 milliards d'EUR supplémentaires résultant de l'ajustement technique des enveloppes en faveur de la politique de cohésion pour la période 2017-2020 en vue de poursuivre l'effort de lutte contre le chômage des jeunes, l'intégration des réfugiés et le soutien aux investissements au moyen des instruments financiers et en combinaison avec l'EFSI³⁰, ces propositions constituent un dispositif financier de 12,8 milliards d'EUR.

Par ailleurs, un certain nombre de modifications sont proposées au moyen du redéploiement de fonds de programmes existants, par exemple pour étendre l'assistance fournie dans le cadre de l'instrument de l'Union contribuant à la stabilité et à la paix³¹.

Améliorer la flexibilité et la réactivité du budget en matière de mobilisation et d'octroi des fonds

Les initiatives proposées dans le présent réexamen à mi-parcours font appel aux marges disponibles dans le cadre du CFP³². La capacité du budget à réagir à des événements imprévus jusqu'à la fin de la période couverte par le CFP serait donc sensiblement plus limitée. Compte tenu de l'instabilité particulièrement grande qui règne dans le voisinage de l'Union et des menaces hybrides qui en résultent, la Commission propose de modifier le règlement CFP et – par la proposition visant à simplifier les règles financières – le règlement financier de manière à permettre une plus grande réactivité du budget face à des circonstances imprévues. Parmi les mesures proposées figurent, notamment, le doublement du montant de l'instrument de flexibilité et de la réserve d'aide d'urgence, l'élimination des limitations à la marge globale pour les engagements et à la marge globale pour les paiements de manière à permettre la pleine utilisation des plafonds actuels du CFP, une nouvelle réserve de crise de l'Union européenne, la création d'une «réserve de flexibilité»

²⁹ Une évaluation plus détaillée est fournie dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

³⁰ Ces montants supplémentaires bénéficient principalement à la Grèce, à l'Italie et à l'Espagne.

³¹ Voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

³² Environ 1,9 milliard d'EUR resteraient disponibles pour la période 2017-2020.

pour les instruments externes³³, ainsi que la création de fonds fiduciaires pour les politiques internes également, ce qui devrait permettre le recours à des solutions flexibles de mise en commun de fonds provenant des États membres, par exemple dans le domaine du numérique.

Afin d'honorer les engagements pris par l'Union et de permettre qu'une action soit menée rapidement chaque fois que nécessaire, il convient de garantir que les crédits de paiement seront suffisants tout au long de la durée du CFP. Les prévisions actuelles de paiements à moyen terme montrent que le plafond global, réel, des paiements devrait être tout juste suffisant pour satisfaire les besoins en paiements découlant de l'actuel CFP et des initiatives proposées dans le présent réexamen à mi-parcours – pour autant que les paiements relatifs aux instruments spéciaux soient mis à disposition «au-delà» des plafonds du CFP.

Des règles plus simples et une orientation davantage axée sur les performances

Une simplification et une plus grande souplesse des règles financières de mise en œuvre des fonds de l'UE sont également essentielles pour renforcer la capacité du budget de l'UE à s'adapter à l'évolution des circonstances et à réagir à des situations imprévues, tout en maintenant un niveau élevé de contrôle financier. Des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne la simplification des règles de mise en œuvre des fonds de l'UE. Toutefois, l'expérience acquise depuis 2014 et les travaux du groupe de haut niveau d'experts indépendants chargé du suivi de la simplification des Fonds structurels et d'investissement européens relèvent des possibilités supplémentaires de simplification, ce qui est également confirmé par le retour d'information des parties prenantes.

En tant que partie intégrante du réexamen/de la révision à mi-parcours du CFP, la proposition de la Commission concernant la simplification des règles financières vise à réaliser, dans un seul acte, une révision ambitieuse des règles financières générales, accompagnée de modifications correspondantes des règles financières sectorielles exposées dans 15 actes législatifs concernant des programmes pluriannuels. L'inclusion des modifications sectorielles dans une seule proposition législative vise à garantir une approche cohérente et un processus d'adoption efficient.

Encadré 1: objectifs de la proposition de révision des règles financières:

- simplification en faveur des bénéficiaires des fonds de l'UE;
- passage de multiples niveaux de contrôle à un recours commun à l'audit, à l'évaluation ou à l'autorisation, et harmonisation des exigences en matière d'établissement de rapports;
- autorisation de l'application d'un seul ensemble de règles aux actions hybrides ou dans le cas d'une combinaison de mesures ou d'instruments;

³³ Chaque instrument externe géographique conserverait une réserve non affectée de 10 % par an, avec la possibilité de reporter à l'exercice suivant les montants de cette réserve inutilisés au cours d'une année donnée.

- utilisation plus efficace des instruments financiers;
- gestion budgétaire plus flexible;
- accent mis sur les résultats et rationalisation des rapports;
- une administration de l'Union plus simple et plus rationnelle;
- participation des citoyens.

La simplification et l'assouplissement des règles financières contribueront à une optimisation des dépenses et de l'impact du CFP 2014-2020, tout en réduisant les coûts liés à la mise en œuvre des règles de l'UE ainsi que le taux d'erreur. À cet égard, il convient de relever que, au moment de la clôture des programmes, lorsque toutes les mesures correctrices ont été mises en œuvre, le montant estimé à risque représente entre 0,8 % et 1,3 % du total des dépenses. Cela montre que, déjà à l'heure actuelle, les systèmes pluriannuels protègent adéquatement le budget de l'UE contre les dépenses effectuées en violation du droit. La proposition de poursuite de la simplification a pour but de parvenir à des améliorations supplémentaires dans ce domaine.

4. VERS LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Les propositions soumises simultanément au présent réexamen visent à doter l'Union de moyens supplémentaires et ciblés pour répondre aux priorités que sont l'emploi et la croissance ainsi que la migration et la sécurité, à assurer le caractère suffisant des plafonds de paiements et une forte capacité du budget à réagir à des situations imprévues, et à faciliter l'exécution des fonds de l'UE tout en maximisant leur impact. Elles devraient permettre une modernisation supplémentaire considérable du budget de l'UE, ouvrant ainsi la voie à des changements plus profonds dans le prochain CFP.

La Commission doit présenter une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel d'ici à la fin de l'année 2017. Cette proposition s'inspirera de l'initiative en faveur d'un budget axé sur les résultats et reflétera les défis et besoins futurs de l'Union au-delà de 2020, en évaluant tant l'efficacité des approches existantes dans des domaines tels que la politique de cohésion, la politique agricole commune et les instruments d'action extérieure, que le potentiel qu'a le budget de l'UE d'apporter une contribution dans de nouveaux domaines, par exemple celui de l'achèvement de l'Union économique et monétaire européenne, à la suite de la feuille de route figurant dans le rapport des cinq présidents, et celui de la défense et de la sécurité.

Ce sera aussi l'occasion de se pencher à nouveau sur la structure, le financement et la durée du budget, afin que ces éléments maximisent sa capacité à soutenir les objectifs politiques de l'Europe.

Il est de plus en plus admis que la modernisation du budget de l'UE nécessite une *réforme cohérente à la fois de son volet dépenses et de son volet financement*. Le budget de l'UE est trop souvent perçu comme un facteur de coût pour les comptes nationaux, alors que son potentiel de mise en commun de ressources de la manière

la plus économique possible est sous-estimé. La Commission attend avec intérêt les recommandations du groupe de haut niveau sur les ressources propres, qui constitueront une contribution importante pour la préparation de ses propositions en vue du prochain CFP.

La *durée* actuelle de sept ans n'est pas correctement synchronisée avec les mandats de cinq ans des membres du Parlement européen et de la Commission. Le défi consiste à trouver comment concilier les exigences et le temps nécessaire à la préparation et à la mise en œuvre des fonds de l'UE, en particulier ceux relevant de la gestion partagée, avec la durée du CFP.

Il sera essentiel de trouver le juste équilibre entre la prévisibilité à moyen terme et la *flexibilité* nécessaire pour réagir aux circonstances imprévues. Dans l'actuel CFP, environ 80 % du budget de l'UE est préalloué, ce qui limite sa *réactivité* face à l'évolution des besoins. La mise en place de réserves pouvant être mobilisées rapidement au sein des programmes principaux de l'Union et entre ceux-ci doit faire l'objet d'un réexamen.

De même, conformément à l'accord interinstitutionnel de 2013, la Commission examinera attentivement la voie à suivre en ce qui concerne la *budgétisation du Fonds européen de développement* en tenant compte de l'ensemble des circonstances et considérations pertinentes, notamment i) la conception et la structure générales des instruments d'action extérieure de l'après-2020, ii) la nature du partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique après l'expiration de l'accord de Cotonou en 2020 et iii) les enseignements tirés des évaluations d'actions précédentes, des consultations des parties intéressées et des analyses de l'incidence de différents régimes.

Un autre élément clé de la réflexion consistera à déterminer comment retirer un maximum d'effets des fonds de l'UE afin d'utiliser au mieux chaque euro disponible, en s'appuyant sur certaines innovations du CFP actuel, notamment:

- *conditionnalité*: même une petite somme d'argent peut avoir un impact significatif si l'octroi d'un financement est subordonné à des changements au niveau de l'élaboration des politiques nationales: le lien entre les fonds de l'UE et la gouvernance économique fera l'objet d'une attention renouvelée dans le cadre du prochain CFP, sur la base de l'évaluation des progrès accomplis dans le cadre des dispositions actuelles;
- *effet de levier et synergies*: dans le cadre de l'actuel CFP, le budget de l'UE a plus que doublé sa capacité à mobiliser des fonds publics et privés supplémentaires, grâce aux instruments financiers, au Fonds européen pour les investissements stratégiques et à d'autres instruments nouveaux, tels que les fonds fiduciaires. Une poursuite de l'extension de cette capacité sera déterminante, notamment en s'appuyant sur la possibilité proposée de créer des engagements conditionnels au-delà des ressources mises à disposition et sur l'établissement, dans le cadre de la proposition de révision du règlement financier, d'un fonds commun de provisionnement qui centraliserait les garanties. De même, la promotion de la coopération entre les États membres dans des domaines où les économies d'échelle et/ou les externalités sont significatives sera indispensable, en particulier là où une coopération au niveau de l'UE a gagné en importance, par exemple en matière de sécurité et de défense;

- ***simplification***: un regard neuf devra être porté sur les exigences applicables aux programmes en gestion partagée, étant donné les retards survenus une fois encore dans leur mise en œuvre.

Tout au long du processus d'élaboration de ces propositions, la Commission prêtera une oreille attentive aux avis exprimés par le Parlement, le Conseil et les parties prenantes.

Annexe financière

Propositions relevant du réexamen à mi-parcours	Millions d'EUR (prix courants)
Rubrique 1A: <ul style="list-style-type: none"> • Horizon 2020 • MIE-Transports • Erasmus+ • COSME • Prolongation de l'EFSI • WIFI4EU 	1 400 <ul style="list-style-type: none"> • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Rubrique 1B: <ul style="list-style-type: none"> • Initiative pour l'emploi des jeunes 	1 000 <ul style="list-style-type: none"> • 1 000
Rubrique 3: Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, EUROPOL, Agence de l'Union européenne pour l'asile, régime d'asile commun de Dublin, aide d'urgence au sein de l'Union, système d'entrée/sortie	2 549
Rubrique 4: <ul style="list-style-type: none"> • Processus du cadre de partenariat • Fonds européen pour le développement durable • Aide macrofinancière • Mandat extérieur 	1 385 <ul style="list-style-type: none"> • 750 • 250 • 270 • 115
TOTAL	6 334
Projet de budget 2017 <ul style="list-style-type: none"> • Dépenses supplémentaires en matière de migration (provenant d'instruments spéciaux et de marges) 	1 822
Ajustement technique des enveloppes en faveur de la politique de cohésion <ul style="list-style-type: none"> • Pour poursuivre l'effort de lutte contre le chômage des jeunes, l'intégration des réfugiés et le soutien aux investissements au moyen des instruments financiers et en combinaison avec l'EFSI 	4 642
Total du dispositif relevant du réexamen à mi-parcours	12 798