



Antoine DUMARTINET

Conseiller auprès du ministre en charge de l'intégration européenne en Serbie,  
 ancien agent de la direction du budget

## La PAC et la politique de cohésion après 2020 : l'exigence accrue de « valeur ajoutée européenne » à l'épreuve des principes de subsidiarité et de proportionnalité

**Mots-clés :** budget de l'Union européenne - cadre financier pluriannuel  
 - politique agricole commune - politique de cohésion -  
 valeur ajoutée européenne

Le principe de « valeur ajoutée européenne » s'impose à la politique agricole commune et à la politique de cohésion. Son application dans le cadre du CFP 2021-2027 suscite des débats qui appellent une définition plus stricte et plus responsabilisante.

À l'issue du Conseil européen exceptionnel du 20 et 21 février 2020, les États membres ne sont pas parvenus à s'accorder sur le volume de crédits à allouer au prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 (ci-après « CFP post-2020 »). Conformément à l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le CFP vise à assurer « l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union » à l'échelle des différents programmes de financement eu-

ropéens, et ce pour une durée de cinq ans minimum. Plus particulièrement, les États membres ont échoué à s'entendre sur le montant des crédits à consacrer à la politique agricole commune (PAC) et à la politique de cohésion qui, malgré les baisses de -15 % et -10 % en euro constants 2018 proposées par la Commission dans sa proposition initiale, demeurent les principaux postes de dépense du budget de l'Union<sup>1</sup>. Une telle situation n'aurait rien d'inquiétant si elle ne posait

<sup>1</sup> Dans la cadre du CFP 2014-2020, la PAC et la politique de cohésion représentent, respectivement, 36% et 33% du total des crédits d'engagement. Après 2020, la Commission propose d'abaisser cette part à 29% pour chacune de ces politiques. Commission européenne, *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027*, COM (2018) 321 final.

## Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

pas le risque d'hypothéquer toute chance de lancer suffisamment en amont ces deux politiques. La PAC et la politique de cohésion connaissent en effet déjà des retards structurels de mise en œuvre dont les premiers à pâtir sont les bénéficiaires les plus fragiles de ces fonds (agriculteurs, organismes associatifs, collectivités territoriales).

La PAC et la politique de cohésion ne sont pas seulement les politiques les plus anciennes de l'Union, elles sont également celles qui font face aux critiques les plus virulentes aujourd'hui. Ces politiques ont pourtant connu de d'importants succès dans le passé. La PAC a par exemple permis moderniser en profondeur l'agriculture européenne et d'assurer un niveau de vie décent aux agriculteurs pendant plusieurs décennies. La politique de cohésion a, pour sa part, permis aux nouveaux États membres d'opérer un rattrapage économique rapide tout en agrandissant le marché unique qui demeure une source indéniable de croissance économique pour l'ensemble des pays de l'Union. Aussi, à mesure que les moyens financiers consacrés à ces deux politiques se sont accrus, les États membres ont exigé de pouvoir bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix des mesures à financer sur leur territoire avec leurs enveloppes de crédits. Une telle requête, bien qu'elle se puisse se justifier du point de vue du principe de subsidiarité, a toutefois contribué à rendre ces deux politiques symptomatiques de cette « Europe à

la carte » qui mine la crédibilité du budget européen aujourd'hui. La pratique d'une plus grande subsidiarité semble avoir ainsi progressivement remis en cause la « valeur ajoutée européenne » (VAE) qui devrait logiquement présider à toute intervention de l'Union dans ces deux domaines. C'est d'ailleurs ce principe de VAE qui est aujourd'hui invoqué par les États membres afin de justifier les coupes (ou les hausses) au niveau de la PAC et de la politique de cohésion après 2020. L'échec des négociations sur le futur CFP témoigne toutefois de la difficulté qu'on ces derniers à s'entendre autour d'une définition commune de ce que devrait constituer la VAE.

Cette intervention se propose donc d'explorer le concept de VAE et de montrer, dans un premier temps, comment celui-ci s'est progressivement imposé comme principe incontournable des finances publiques européennes. A défaut d'une application rigoureuse du cadre conceptuel élaboré par la Commission en amont des négociations sur le CFP post-2020, l'appréciation de la VAE de la PAC et de la cohésion est néanmoins demeurée prisonnière de considérations politiques parfois éloignées de la réalité des financements couverts par ces deux politiques. Partant des impasses posées par la PAC et la politique de cohésion, cet article se proposera donc de repenser le concept de VAE dans un sens plus stricte et qui responsabilise davantage les États membres.

## 1 La VAE progressivement érigée en principe incontournable des finances publiques européennes

### A. L'exigence accrue de « valeur ajoutée européenne »

Chaque année, l'Union consacre environ 150 Md€ de crédits de paiements pour financer les politiques couvertes par son budget. Ce montant, qui représente environ 1 % du RNB de l'Union, peut sembler faible au regard de la richesse du continent. Il n'en demeure pas moins que le budget européen donne lieu à d'importants transferts de ressources des États les plus riches vers les plus pauvres de l'Union. Dans le cadre des élargissements de 2004, de 2007 et de 2013, l'Union s'est notamment engagée à aider les nouveaux États membres à opérer un rattrapage économique rapide afin de limiter les effets de l'ouverture au marché unique sur leurs économies encore fragiles. C'est dans ce contexte que les moyens alloués à la politique de cohésion ont considérablement augmenté et qu'une partie de ses crédits et de ceux de la PAC ont été réorientés à leur bénéfice<sup>2</sup>. Tout cela a donné lieu à des transferts de ressources entre les États membres

plus importants encore que dans le passé<sup>3</sup> et dont l'ampleur ne saurait être sous-estimée. En 2018, par exemple, les États baltes ont perçu au titre du budget de l'UE des montants représentant jusqu'à 4 % du leur RNB<sup>4</sup>. En Hongrie et en Slovaquie, les crédits européens ont également pu représenter jusqu'à 50 % du total des dépenses publiques d'investissement<sup>5</sup>. Conformément au principe de solidarité, la charge de ces investissements fut majoritairement supportée par les États les plus riches de l'Union ; ces derniers bénéficiant par conséquent moins du budget européen qu'ils n'y contribuent.

Sans remettre en cause le principe de solidarité qui anime les Traités, force est de reconnaître que les transferts de ressources opérés par le truchement du budget de l'Union peuvent avoir un impact non-négligeable sur les finances publiques des États les plus riches. En 2018, la contribution de la France au budget de l'Union s'élevait par exemple à près de 22 Md€ (soit 8 % des recettes fiscales nettes de l'État contre seulement 4 % au début des années 80) et ses retours

<sup>2</sup> En 2000, l'Italie totalisait par exemple près de 17 % des investissements effectués par l'Union au titre de la politique de cohésion contre seulement 10 % dans le cadre de la programmation 2014-2020. Sources: European Commission, DG Budget, *EU expenditure and revenue 2000-2018 – Interactive data* ([https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue\\_expenditure.html](https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html)) ; Décision d'exécution (UE) 2016/1941 modifiant la décision d'exécution 2014/190/UE établissant la ventilation annuelle par État membre des ressources de la politique de cohésion pour la période de programmation 2014-2020.

<sup>3</sup> En 2018, sur les 142 Md€ de dépenses assurées par le budget de l'Union, 52 Md€ étaient financés au moyen de la contribution nette des États membres les plus riches, soit 37 % du totale des dépenses (contre seulement 24 % en 2003). Calculs réalisés sur la base des rapports financiers 2003 et 2018 de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Calculs réalisés sur la base du rapport financier 2018 de l'Union européenne.

<sup>5</sup> European Commission, *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, SWD(2016) 318 final.

à environ 15 Md€<sup>6</sup>. La « perte » budgétaire<sup>7</sup> pour la France s'élevait donc à 7,4 Md€<sup>8</sup>. Une telle dépense ne saurait être considérée comme négligeable, *a fortiori* si l'on tient compte de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques dans lequel s'est engagé le pays suite à la crise de la zone euro. En outre, toute hausse des besoins en crédits européens - et, partant, des contributions nationales - pose également le risque de devoir opérer des réductions à due concurrence sur les autres missions couvertes par le budget de l'État (éducation, justice, hôpitaux, etc.), et ce afin de maintenir une trajectoire viable de finances publiques. L'impact de la contribution communautaire sur les finances publiques nationales explique d'ailleurs que des États comme les Pays-Bas mènent les négociations relatives au prochain CFP conformément à un mandat très clair de leur Parlement concernant le niveau de dépenses européennes à ne pas excéder dans le futur cadre.

Dans ce contexte, les États contributeurs nets au budget de l'Union ont progressivement souhaité s'assurer que les mesures financées par le budget de l'Union témoignent d'une VAE incontestable. Sans remettre en cause l'apport de la PAC et de la politique de cohésion à la réalisation du marché unique ainsi que les externalités positives qui en ont résulté, ils ont en effet estimé nécessaire d'évaluer plus dans le détail la VAE réelle de ces deux politiques. L'exigence accrue de VAE au niveau de la PAC et de la cohésion s'explique également par le fait que ces crédits sont mis à disposition des États membres sous la forme d'enveloppes dites « pré-allouées ». Autrement dit, des enveloppes nationales de crédits décidées en amont de chaque nouvelle programmation et que les États membres sont ensuite libres de fléchir vers les mesures qui les intéressent le plus. Ces enveloppes nationales, qui sont traditionnellement allouées pour une durée de sept ans, ne peuvent pas non plus faire l'objet de redéploiement entre les États en cas d'aléas. La rigidité de la dépense européenne induite par le recours à ces enveloppes pré-allouées nécessite donc de pouvoir garantir que les fonds européens investis sur les territoires nationaux servent à financer des mesures à forte VAE. En l'absence de quoi, l'intervention financière de l'Union au niveau de la PAC et de la politique de cohésion pourrait sembler injustifiée et, partant, le consentement à l'impôt européen être remis en cause au sein des États membres.

## B. Les tentatives de définition du principe de « valeur ajoutée européenne »

Le principe de VAE, bien qu'il ne soit défini dans aucun des Traités, a progressivement été érigé en principe incontournable des finances publiques européennes par la Commission. En

2016, la Commission a fait de la VAE l'un des principes structurant de sa proposition relative à l'accord interinstitutionnel « mieux légiférer ». Cet accord disposait en effet que « *Les trois institutions conviennent que l'analyse de la « valeur ajoutée européenne » potentielle de toute action de l'Union proposée ainsi que l'évaluation du « coût de la non-Europe » en l'absence d'action au niveau de l'Union devraient être pleinement prises en compte lors de l'établissement du programme législatif* »<sup>9</sup>. Le terme de VAE était ici nouvellement employé ; il ne figurait pas dans l'accord interinstitutionnel « mieux légiférer » de 2003. En outre, parmi les modifications apportées au règlement financier de l'Union en 2018 figure l'obligation pour l'ordonnateur chargé d'exécuter les recettes et les dépenses au sein de chaque institution de déterminer dans son rapport annuel d'activité « *dans quelle mesure les dépenses opérationnelles autorisées ont contribué à atteindre les résultats obtenus et à produire une valeur ajoutée de l'Union* »<sup>10</sup>. Dans la précédente version du règlement financier, seuls les instruments financiers et les fonds fiduciaires de l'Union pour les actions extérieures devaient justifier de leur VAE dans ces rapports, soit un part ultra minoritaire du budget européen.

Dans son *document de réflexion sur l'avenir des finances publiques de l'Union* de 2017, la Commission a également entamé un travail de réflexion solide autour du principe de VAE. Elle estimait, d'une part, que la VAE consistait en la réalisation des objectifs fixés dans les Traités ; et, d'autre part, en la fourniture/protection des biens publics de dimension européenne ou qui contribuent à défendre les libertés fondamentales, le marché unique ou l'Union économique et monétaire (UEM)<sup>11</sup>. A raison, la Commission mettait également cette notion en regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, ajoutant que l'Union devrait agir « *uniquement si son action est plus efficace que celle qui pourrait être menée au niveau national, régional ou local* ». L'action de l'UE était perçue comme devant s'ajouter aux efforts nationaux ou les compléter, mais en aucun cas combler les lacunes liées aux insuffisances des politiques nationales. Plus concrètement, la valeur ajoutée pouvait prendre la forme de coûts évités ou d'avantages indirects. Parmi les exemples de VAE « manifeste », la Commission citait : les programmes et infrastructures transnationaux, les investissements contribuant à la stabilité macro-économique, le contrôle des frontières extérieures ou encore les grands projets technologiques clés (à l'instar de Galileo dans le domaine spatial). La Commission dotait ainsi la VAE d'un solide cadre conceptuel. Elle en tirait également toute les conséquences sur le plan budgétaire en affirmant qu'en cas de faible VAE, la part de cofinancements nationaux devrait être augmentée et la part européenne abaissée<sup>12</sup>. L'absence de toute

<sup>6</sup> Direction du budget, Relations financières avec l'Union européenne, Annexe budgétaire au Projet de loi de finances 2020, p. 149.

<sup>7</sup> Plus communément appelée « contribution nette », soit la différence entre le montant de crédits perçus par un État membre au titre des politiques de l'Union et sa contribution au financement desdites politiques.

<sup>8</sup> A titre de comparaison, cela représente environ 85 % des crédits de paiements ouverts cette même année pour la mission « Justice » dans le budget de l'État.

<sup>9</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », OJL 123, 12.05.2016.

<sup>10</sup> Article 66 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

<sup>11</sup> Commission européenne, *Document de réflexion sur l'avenir des finances publiques de l'Union*, 2017, p. 11.

<sup>12</sup> Les cofinancements nationaux peuvent être apportés par des organismes publics, parapublics ou privés.

## Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

référence à la PAC parmi les mesures attestant, selon la Commission, d'une forte VAE témoignait de l'examen critique auquel cette dernière était prête à se livrer en amont des négociations sur le CFP post-2020. La Commission expliquait d'ailleurs un peu plus loin dans son rapport que l'une des options à creuser pourrait consister en « *l'introduction d'une part de cofinancement national pour les paiements directs* », un sujet considéré jusque-là comme tabou car ouvrant la voie à une « renationalisation » partielle de cette politique.

### C. La mise à l'épreuve du principe de « valeur ajoutée européenne » avec le CFP post-2020

Lors du lancement des négociations relatives au CFP post-2020, la Commission a tenté d'établir un lien de corrélation direct entre la VAE potentielle d'une politique et son enveloppe budgétaire. La proposition de la Commission du mois de mai 2018 sur le CFP post-2020 a néanmoins suscité de vives réactions : le budget global était en hausse<sup>13</sup> quand, dans le même temps, des coupes étaient proposées sur la PAC et sur la politique de cohésion (cf. *supra*). Les baisses de crédits observées au niveau de ces deux politiques étaient justifiées, selon la Commission, par la nécessité d'opérer un « *rééquilibrage du budget et [...] une priorisation accrue des domaines dans lesquels la valeur ajoutée européenne est la plus forte* ». C'est d'ailleurs à ce titre que des politiques telles que Horizon Europe, Frontex, COSME, Erasmus ont connu des hausses d'enveloppe très substantielles (+ 44 % en prix constants 2018 en moyenne). Le principe selon laquelle le degré d'intervention financière de

l'Union devait désormais être directement lié à la VAE des politiques était ici clairement assumé.

La proposition de la Commission sur le CFP post-2020 donne également des premiers éléments d'appréciation pour tenter de définir la VAE à l'échelle des politiques. Dans sa communication sur le futur CFP, la Commission définit la VAE comme devant s'appréhender « *par rapport aux dépenses publiques nationales* », dans la capacité à « *tirer pleinement parti du potentiel du marché unique* », à « *catalyser les investissements stratégiques essentiels* » ou « *à jouer un rôle moteur dans l'atteinte des objectifs mondiaux* » dans le domaine climatique notamment<sup>14</sup>. Il s'agit là d'un cadre conceptuel intéressant – quoiqu'un peu désordonné – qu'elle applique ensuite de manière convaincante aux politiques de l'Union qui connaissent les hausses de crédits les plus importantes : Horizon Europe (création de réseaux transnationaux de recherches), Euratom et ITER (économie d'échelle dans le financement de la sûreté nucléaire et atteinte d'une masse critique de ressources et d'expertise), InvestEU (économies d'échelle dans l'utilisation d'instruments financiers innovants en catalysant l'investissement privé dans toute l'UE), mécanisme d'interconnexion en Europe (réduction de la fragmentation du marché européen en finançant des réseaux trans-européens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie), Frontex (protection des frontières extérieures communes), etc. Les gains économiques, de coordination ou de sécurité résultant d'une intervention européenne dans ces domaines sont ici difficilement contestables. Les arguments avancés s'agissant de la VAE de la PAC et de la politique de cohésion sont en revanche beaucoup plus flous et bien moins convaincants (cf. *infra*).

## 2 L'application insuffisamment rigoureuse du principe de VAE à la PAC et à la politique de cohésion dans le cadre du CFP post-2020

### A. Une application contestable de la définition de la VAE à la PAC et à la politique de cohésion

Très certainement par crainte de se mettre à dos certains États membres, la Commission a fait le choix d'appliquer une définition au rabais du principe de VAE à la PAC et la politique de cohésion. La VAE de la PAC et de la politique de cohésion était en effet principalement justifiée par la Commission dans sa communication au moyen de références aux objectifs fixés par les Traités : sécurité alimentaire, réduction des inégalités ter-

ritoriales, etc. Or une telle approche – que l'on pourrait presque qualifier de tautologique –, si elle peut justifier une intervention de l'UE dans le domaine réglementaire (e.g. harmonisation des règles pour atteindre les objectifs de l'Union) se révèle insuffisante pour justifier d'une intervention proprement financière (i.e. via le budget et les importants transferts de ressources qui en découlent). En théorie, rien n'interdirait en effet d'atteindre les objectifs fixés au niveau de la PAC et de la cohésion dans les Traités au moyen de dispositifs et de crédits nationaux plutôt qu'euro-péens. La hausse des cofinancements natio-

<sup>13</sup> Pour mémoire, le plafond en crédits d'engagement agréé pour la période de programmation 2014-2020 était de 964 Md€ 2011, soit 1,00 % du RNB. Pour la période de programmation 2021-2027, la Commission prévoyait de rehausser à 1,11 % ce plafond (et 1,14% si l'on décide d'inclure les instruments hors plafond).

<sup>14</sup> Commission européenne, *Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027*, COM (2018) 321 final, p. 28.



naux proposée par la Commission au niveau du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC et de la politique de cohésion après 2020 témoigne d'ailleurs de l'importance accordée à cette option. Il apparaît ainsi quelque peu regrettable que les efforts de problématisation de la VAE entamés par la Commission dans le cadre de son *document de réflexion sur l'avenir des finances publiques de l'Union* – et pour partie appliqués aux autres politiques – n'aient pas été reconduits au niveau de la PAC et de la cohésion.

Il est également problématique de constater que la VAE de certaines composantes de ces deux politiques – pourtant avérée et largement justifiée par la Commission – se révèle être en complet décalage avec les moyens financiers consacrés. Pour ce qui est de la politique de cohésion, la Commission loue par exemple la haute VAE des programmes de coopération territoriale européenne (CTE) pour finalement prévoir de ne leur consacrer que 3% de l'enveloppe de crédits de cette politique. S'agissant de la PAC, la Commission justifie à raison la VAE de cette politique par la nécessité d'assurer « un niveau d'ambition plus élevé en matière d'environnement et de climat et répondre aux attentes des citoyens en ce qui concerne leur santé, l'environnement et le climat ». Cette ambition est néanmoins contredite par le fait que l'essentiel de coupes proposées sur la PAC par la Commission est concentré sur le 2<sup>nd</sup> pilier de celle-ci qui comporte pourtant les principales mesures d'aide à la transition environnementale (mesures agro-environnementales, aides bio, aides à la gestion des risques). La création d'une nouvelle réserve de crise agricole<sup>15</sup>, largement mise en avant par la Commission, représente également un montant dérisoire au regard à la fois des enjeux et de l'enveloppe globale (400 millions € au début de chaque exercice sur une enveloppe annuelle de près de 50 Md€). *In fine*, la Commission est parvenue au travers de sa proposition à s'aliéner l'ensemble des États membres en abaissant les crédits de ces deux politiques sans en modifier fondamentalement la structure. Les efforts effectués sur le front de la simplification au niveau de ces deux politiques n'ont par ailleurs pas suffi à justifier cette approche.

## B. L'absence de consensus sur ce qui fonde la VAE de la PAC et de la politique de cohésion

La PAC et la politique de cohésion couvrent un panel extrêmement large de mesures. Une telle situation rend par conséquent difficile d'attester de leur VAE en termes généraux comme s'est souvent borné à le faire la Commission. Les crédits de la politique de cohésion peuvent, par exemple, être aussi bien mobilisés pour financer la construction d'écoles de petite taille, des infrastructures touristiques de base dans des

régions reculées d'Europe, des projets très innovants dans le domaine des technologies de pointe ou la rénovation thermique de bâtiments administratifs. Une telle diversité de mesures nuit à la lisibilité de cette politique et interroge sur les objectifs premiers que celle-ci doit poursuivre. La PAC finance, pour sa part, des aides aux revenus agricoles, des mesures de lutte contre les aléas (économiques, climatiques et sanitaires) et des investissements dans les technologies agricoles et le développement rural. Le périmètre d'intervention est plus resserré que dans le cas de la politique de cohésion mais les mesures adoptées demeurent, dans la pratique, elles aussi extrêmement diverses. En France, la Cour des comptes n'a d'ailleurs pas manqué d'épingler « l'émiettement »<sup>16</sup> des mesures relatives du 2<sup>nd</sup> pilier (à savoir plusieurs milliers de mesures) et la lourdeur de gestion qui en résultait. La VAE de la PAC et de la politique de cohésion ne saurait donc être exclusivement appréciée au regard des objectifs – très généraux – qui leur sont assignés par les Traités et qui sont parfois en décalage avec la pluralité des mesures financées. Il est de ce point de vue dommage que la Commission n'ait pas tiré pleinement avantage du principe de VAE pour mieux prioriser les investissements dans ces domaines et éviter ainsi de se retrouver confronter aux impasses budgétaires traditionnelles entre les États membres. Faute de consensus sur ce qui fonde la VAE de la PAC et de la politique de cohésion, les États membres n'ont en effet eu d'autre choix que d'aborder les négociations budgétaires sous le prisme quasi exclusif du taux de retour et du solde net.

## C. L'appréciation de la VAE de la PAC et de la cohésion demeure suspendue à de nombreuses interrogations

La Commission peine à justifier de la VAE d'ensemble de la politique de cohésion faute d'être parvenue à résoudre le dilemme consistant à savoir s'il s'agit d'une politique de rattrapage économique ou de retour à la croissance. Le périmètre d'intervention extrêmement large de la politique de cohésion ne permet en effet plus de saisir l'intention censée animer cette politique au regard des Traités. Or la question se pose désormais de savoir si la politique de cohésion doit concentrer ses moyens sur les régions les plus en retard de développement uniquement (comme c'était le cas historiquement) ou bien si elle doit accompagner la relance des territoires (parfois riches) affectés par les crises économiques. Par un certain tour de passe-passe, la Commission tente de justifier la VAE de la politique de cohésion en soutenant que celle-ci « joue[r]ait également un rôle important dans l'atténuation des chocs économiques et financiers, en permettant une stabilisation de l'investissement public en période d'assainissement budgétaire ». Cet argument, bien que valable sur le principe, est néan-

<sup>15</sup> Article 14 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

<sup>16</sup> Cour des comptes, *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Avril 2019, p. 86.

## Dossier

## &gt; Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

moins contredit par le fonctionnement même de cette politique. Le rythme des investissements de la politique de cohésion suit en effet nécessairement celui de la mise en œuvre du CFP qui évolue, lui, indépendamment de la réalité des cycles économiques. La montée en puissance de la politique de cohésion implique par exemple que l'essentiel des paiements de la période de programmation 2014-2020 interviendront entre 2020 et 2023. Or, rien ne garantit que ces investissements – par ailleurs massifs dans certains États – joueront le rôle contra cyclique que leur prête la Commission (voire même un rôle pro-cyclique). Enfin, cette politique fonctionnant sur la base d'enveloppes pré-allouées, les transferts de ressources d'un État membre vers un autre en cas de crise sont en principe interdits et peinent donc à en faire un instrument de stabilisation.

Pour ce qui est de la PAC, les objectifs de soutien aux revenus des agriculteurs et de protection de l'environnement ne sont pas toujours conciliables. Ils sont également travaillés par de multiples contradictions. Pour mémoire, l'essentiel des dépenses de la PAC concerne les paiements directs, à savoir une aide aux revenus agricoles proportionnelle au nombre d'hectares déclarés par l'exploitant. L'impact de cette mesure – aussi appelée « filet de sécurité agricole » – est néanmoins extrêmement variable selon la taille et la nature des exploitations. Dans le cas des exploitations déjà solides sur le plan financier, cette aide constitue un supplément de revenus que les agriculteurs peuvent aisément réinvestir aux fins de modernisation de leur exploitation. Pour les exploitations les plus fragiles, cette aide suffit à peine de compenser les pertes. Les paiements directs, dans la mesure où ils s'appliquent indistinctement entre les agriculteurs (et leurs besoins réels en trésorerie), posent donc le risque d'accroître les écarts de compétitivité qui existent entre les agriculteurs de l'Union plutôt que de les résorber. La Commission a bien tenté d'introduire un plafonnement de ces aides après 2020<sup>17</sup> afin de rendre ce « filet de sécurité » plus protecteur de petites exploitations. Mais les effets de cette mesure sont difficiles à prévoir, et ce d'autant plus que le seuil à partir duquel s'applique ce plafonnement est jugé élevé. Les nouvelles mesures de verdissement de la PAC après 2020, bien qu'exigées du point de vue de la VAE de cette politique, posent également le risque de se faire au détriment des agriculteurs les plus fragiles en Europe. Les exploitants les plus dépendants aux aides du 1<sup>er</sup> pilier ne sont pas effet pas nécessairement ceux qui peuvent le

plus facilement s'engager dans une démarche de transition environnementale. A une échelle plus large, la suppression des mécanismes de régulation des marchés agricoles au sein de la PAC aurait accentué la tendance de l'UE à exporter des produits agricoles à bas prix sur les marchés des pays du Sud, à l'instar du blé et de la poudre de lait sur les marchés ouest-africains, et ce au risque de déstabiliser ces économies rurales<sup>18</sup>.

Au-delà des enveloppes budgétaires, se pose également la question du respect du principe de proportionnalité s'agissant des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques complexes. Le recours à la gestion partagée dans le cas de la PAC et de la politique de cohésion nécessite en effet de mettre en place un cadre administratif complexe de gestion des demandes de subvention et de versement des aides. Les aides relatives aux fonds de la politique de cohésion nécessitent par exemple l'adoption d'un accord de partenariat, de programmes opérationnels ainsi que la mise en œuvre d'un système intégré de gestion et de contrôle. La mise en place de cette structure légale et administrative a considérablement contribué au retard observé dans le lancement de la politique de cohésion 2014-2020<sup>19</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, soit un an avant la fin du CFP 2014-2020, le taux de décaissement de la politique de cohésion était ainsi estimé à seulement 37 %<sup>20</sup>. Surtout, dans le cas des États riches et petite taille comme l'Autriche, le Luxembourg ou le Danemark, la mise en place de ces structures de gouvernance apparaît disproportionnée au regard de la faible taille de leur enveloppe de crédit<sup>21</sup>. S'agissant de la PAC, le cadre de gouvernance et de versement des aides n'est pas moins complexe, comme en témoigne le retard pris en Europe dans le versement de nombreuses aides depuis 2014. Certaines mesures financées au moyen du 1<sup>er</sup> pilier de la PAC en France posent également question compte tenu de leur très faible enveloppe et du groupe extrêmement restreint d'exploitants qui en bénéficient<sup>22</sup> : aide au chanvre (1,6 M€/an), aides aux cerises destinées à la transformation (0,5 M€/an), aides aux pêches destinées à la transformation (0,06 M€/an)<sup>23</sup>, etc. Le principe de subsidiarité dont bénéficient très largement ces deux politiques se heurte ici au principe de proportionnalité. C'est notamment dans ce contexte que le financement de certaines mesures actuellement couvertes par la PAC et la cohésion aurait pu être envisagé au moyen de crédits nationaux exclusivement.

<sup>17</sup> Article 15 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune.

<sup>18</sup> Coordination SUD, PAC : quelle cohérence avec le développement des agricultures paysannes du Sud ?, Novembre 2019.

<sup>19</sup> Direction du budget, Relations financières avec l'Union européenne, Annexe budgétaire au Projet de loi de finances 2020, p. 100.

<sup>20</sup> Calculs effectués sur la base des extractions de données disponibles sur le site <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

<sup>21</sup> En 2018, les retours annuels de ces pays au titre de la politique de cohésion représentaient seulement entre 0,05% et 0,2 % de leur RNB. Calculs réalisés sur la base du rapport financier 2018 de l'Union européenne

<sup>22</sup> [https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2018/Dossier-PAC-2018\\_notice\\_aides-couplees.pdf](https://www3.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/tas/2018/Dossier-PAC-2018_notice_aides-couplees.pdf)

<sup>23</sup> Ces choix de mesures, bien qu'étant de la responsabilité des États membres, sont permis par PAC.

### 3 La nécessité d'adopter une définition plus stricte de la VAE qui soit conforme au principe de proportionnalité et qui responsabilise davantage les États membres

#### A. Principes et définition

Les réflexions autour du principe de VAE exigent de poser la question un brin provocante, mais non dénuée d'intérêt, des circonstances dans lesquelles une intervention de l'Union se révèle être injustifiée (voire inutile). Le cas de la PAC et de la cohésion invite tout d'abord à faire une distinction essentielle entre la VAE résultant de la création d'un cadre réglementaire commun et celle résultant de la mutualisation des moyens financiers et des transferts de ressources budgétaires. En s'appuyant sur ces éléments ainsi que sur les critiques formulées précédemment, le degré de valeur ajoutée d'une intervention de l'Union pourrait par exemple être évalué par les institutions et les États membres à l'aune des critères suivants :

(i) l'action de l'Union s'inscrit pleinement dans les objectifs fixés par les Traités et les mesures qui l'accompagnent permettent – via les synergies – des gains économiques, de coordination, de sécurité ;

(ii) les mesures européennes atteignent les objectifs qui leur ont été initialement assignés, sans effets d'aubaine, et ce dans des délais raisonnables ;

(iii) les mesures européennes ne rentrent pas en concurrence avec des dispositifs nationaux déjà efficaces et dont les conditions d'accès pour les bénéficiaires sont également plus simples ;

(iv) la mise en œuvre des mesures européennes ne constitue pas une charge excessivement lourde pour les administrations nationales ;

(v) les bénéfices résultant de la mise en œuvre de la mesure européenne ne sont pas exclusivement nationaux.

#### B. Application

La révision à mi-parcours du CFP post-2020, qui pourrait intervenir en 2024, pourrait être l'occasion de réinterroger la VAE de l'intégralité des mesures financées par le budget de l'Union. Cet examen pourrait être conduit à l'aide des rapports annuels transmis par les gestionnaires de fonds à la Commission chaque année et qui doivent désormais intégrer une analyse fine de la VAE de chaque politique conformément aux nouvelles dispositions du règlement financier de l'Union. S'agissant plus précisément de la PAC et de la cohésion, plusieurs questions cruciales pourraient également être posées en amont du lancement de la future programmation et faire l'objet d'un rapport *ad hoc* à l'occasion de la révision mi-parcours. Par exemple : le financement

d'infrastructures de taille moyenne via le FEDER dans les régions les plus développées de l'Union était-il si pertinent<sup>24</sup> ? La gestion de ces financements par l'État membre a-t-elle donné lieu à une surcharge administrative ? La politique de cohésion a-t-elle joué un rôle pro ou contra-cyclique au cours des dernières années ? Le FSE investi dans les zones où le chômage était le plus élevé a-t-il eu des effets positifs sur le marché du travail des pays voisins ? Les paiements directs ont-ils accentué les écarts de compétitivité entre les agriculteurs de l'Union ? Les États bénéficiant d'un soutien important au titre du 2<sup>nd</sup> pilier de la PAC sont-ils également ceux qui ont le plus investi dans les régimes de transition environnementale ?, etc. L'acceptation de ces conclusions par les États membres sera d'autant plus forte que les questions auront été communément identifiées par ces derniers et la Commission en amont du lancement de la programmation. Les États membres devraient naturellement être autorisés à faire parvenir à la Commission leurs propres analyses sur chacun des sujets. *In fine*, dans les cas où la VAE des mesures analysées s'avérerait insuffisante ou contestable au regard des conclusions du rapport, la Commission serait invitée à en tirer les conséquences sur le plan financier.

En parallèle, les États membres devront également se lancer dans un travail de substitution des crédits nationaux par des crédits européens. Sur le plan budgétaire, la VAE d'une intervention financière de l'Union exige en effet que la mesure européenne en question ne rentre pas inutilement en concurrence avec des dispositifs nationaux. Les États membres s'engageant à financer sur sept années des programmes européens au travers du CFP, il est donc de leur responsabilité d'entamer un travail de substitution afin d'éviter que ne se superposent inutilement les sources de financement pour les bénéficiaires. Dans le cas de la France, on observe par exemple que le FSE rentre désormais en concurrence avec le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) qui, en plus de financer des mesures extrêmement similaires, est plus facilement accessible que le FSE pour les opérateurs nationaux. On constate également, en France, que les hausses de crédits FEDER et FSE – qui bénéficient principalement aux régions et donc aux finances publiques locales – ne sont pas compensées par une baisse à due concurrence des transferts et engagements financiers de l'État vers les régions. La circulaire de mars 2018 sur les contrats de partenariat financiers signés entre l'État et les régions (aussi appelés « contrats de Cahors ») excluait d'ailleurs

<sup>24</sup> Londres, Bruxelles, Hambourg, l'Île-de-France et Stockholm ont par exemple un PIB/habitant supérieur à 170% de la moyenne européenne. Ces régions sont également fortement dotées en infrastructures.

## Dossier

> Quelles dépenses pour l'Union Européenne de demain ?

les ressauts importants de fonds européens de la trajectoire financière à respecter<sup>25</sup>.

En conclusion, il apparaît évident que l'appréciation de la VAE des mesures financées par le budget de l'Union comportera toujours une part d'arbitraire. Une telle situation ne doit toutefois pas empêcher les États membres et la Commission de chercher à s'entendre sur une définition plus stricte et plus contraignante du principe de VAE. Cela nécessite, d'une part, que la Commission sorte de la logique selon laquelle toute intervention de l'Union se justifie et, d'autre part,

que les États membres s'engagent à opérer le travail nécessaire de substitution des crédits nationaux par les crédits européens afin de conférer aux mesures européennes adoptées toute leur VAE. La définition d'un cadre plus stricte et responsabilisant pourrait ainsi permettre de sortir de la logique de « juste retour » qui mine les négociations relatives à chaque nouveau CFP et qui conduit irrémédiablement les États membres à marchander – dans l'urgence – des rabais sur leurs contributions contre des hausses d'enveloppe sur certaines politiques. ■

<sup>25</sup> Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Action et des comptes publics, Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, NOR : INTB1806599J, p.18.