

Le budget de l'Union européenne en quête de sens

Stéphane SAUREL, Conseiller à la Représentation permanente de la France
auprès de l'Union européenne¹

Stéphane SAUREL est Conseiller au service agricole de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne après avoir été Conseiller budgétaire au sein de cette même Représentation permanente. A ce titre, il a lors de la présidence française de 2008, présidé les travaux du Comité budgétaire du Conseil de l'Union européenne. Avant de rejoindre Bruxelles, il a notamment été chef du bureau Finances et Politiques de l'Union européenne au sein de la direction du Budget au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Il a notamment publié *Le budget de l'Union européenne* (collection « Réflexe Europe », La Documentation française, Paris, juillet 2010). Il est chargé d'enseignement aux Facultés universitaires Saint-Louis de Bruxelles et intervenant sur les questions européennes, en particulier à l'Ecole Nationale d'Administration.

Résumé

Longtemps conçu comme un facilitateur de l'intégration européenne, en ce notamment qu'il favorisait l'acceptabilité et la mise en œuvre de grands projets unificateurs, le budget de l'Union européenne est de plus en plus contesté dans son mode de financement comme dans son utilisation. Si la Commission met l'accent sur la croissance durable, intelligente et inclusive telle que définie par la stratégie Europe 2020, la thématique dominante du cadre financier 2014-2020 peine à s'imposer. Les dynamiques de négociation rendent très improbable une réforme radicale du volume, de la structure ou du financement du budget européen. Dès lors, cinq figures classiques de la négociation européenne – faire faire, faire plus avec moins, faire mieux plutôt que plus, faire à moins, faire plus tard – pourraient être appelées à la rescousse pour faciliter et « habiller » le compromis final. La situation économique est telle que nul ne comprendrait que l'accord sur le cadre financier 2014-2020 ne comporte pas des marqueurs attestant que toutes les politiques et tous les instruments disponibles ont été mobilisés pour concourir au retour de la croissance.

Mots-clefs : cadre financier pluriannuel ; budget de l'Union européenne ; croissance ; politique de cohésion ; politique agricole commune ; ressources propres ; solde net.

Keywords: multiannual financial framework; EU budget; growth; cohesion policy; common agricultural policy; own resources; net balance.

¹ Les idées ou opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur et, en aucun cas, les institutions auxquelles il est ou a été associé.

Le budget de l'Union européenne en quête de sens

L'Union européenne traverse depuis plusieurs années une crise économique et financière de grande ampleur. L'instabilité financière demeure forte, les divergences entre les économies européennes tendent à se creuser, en matière de finances publiques comme de compétitivité, et les taux de chômage sont très élevés. Aux différentes étapes de cette crise, des mesures importantes ont été prises dans le sens de la responsabilité budgétaire, de la lutte contre les risques financiers et de l'amélioration de la gouvernance de l'Union économique et monétaire.

Davantage doit néanmoins être fait pour poser les bases du retour de la croissance, conforter l'assainissement budgétaire et mettre l'Union en situation d'accompagner durablement les indispensables transitions économique, technologique et écologique. Un pas a été franchi dans cette direction avec la décision par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 d'un Pacte pour la croissance et l'emploi.

A cette occasion, les chefs d'État ou de gouvernement ont aussi « *insisté sur le rôle que le prochain cadre financier pluriannuel devrait jouer dans le renforcement de la croissance et de l'emploi* »². Ils ont établi des passerelles entre la réponse à apporter à la crise et les débats en cours sur l'avenir du budget européen. Les potentialités offertes par cet instrument doivent assurément être mieux utilisées sans pour autant placer des espoirs démesurés dans ce que peut faire le budget européen.

Longtemps conçu comme un facilitateur de l'intégration européenne, en ce notamment qu'il favorisait l'acceptabilité et la mise en œuvre de grands projets unificateurs, le budget est de plus en plus contesté dans son mode de financement comme dans son utilisation. Si les dynamiques de négociation rendent très improbable une réforme radicale du volume, de la structure ou du financement du budget européen, le résultat de la négociation en cours devra être évalué à l'aune de sa contribution à la croissance au sein de l'Union.

² Conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, document EUCO 76/12.

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.

www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917

Article mis en ligne le 03/08/2012

Un budget, facilitateur et non vecteur de l'intégration européenne

Le budget a accompagné l'intégration européenne. Il n'en a jamais été un moteur. Pour reprendre la formule de Luuk Van Middelaar³, « la sphère interne est une usine à mots ». La primauté de la réglementation comme vecteur d'intégration fait peser les coûts du processus sur les acteurs qui doivent s'y conformer ainsi que sur les États membres⁴. L'action de l'Union peut aussi emprunter la voie de la coordination. Autant de chemins qui n'ont pas nécessairement de traduction budgétaire, à tout le moins à un échelon centralisé.

Il est d'usage de tenter d'inscrire l'action publique dans le cadre des trois fonctions économiques définies par Richard Musgrave⁵ :

- la fonction d'allocation concerne la fourniture de biens et services collectifs lorsque les mécanismes de marché sont défaillants et ne garantissent pas une allocation optimale des ressources ;
- la fonction de redistribution consiste à corriger les inégalités dans la répartition initiale des revenus dans un sens conforme à l'idée que la société se fait de la justice sociale ;
- enfin, la fonction de stabilisation vise à assurer une croissance économique équilibrée.

Les apports théoriques du fédéralisme fiscal ont d'ailleurs été régulièrement mis à contribution pour justifier le développement des finances et des politiques publiques européennes. Ainsi, en 1977, le rapport MacDougall⁶ dessinait la perspective d'un budget européen représentant 5 à 7 % du PIB qui serait doté d'une fonction redistributive forte pour compenser le fait que l'intégration économique bénéficiait de façon disproportionnée aux zones les plus riches de l'espace européen. Dix ans plus tard, le rapport Padoa-Schioppa⁷

³ VAN MIDDELAAR (Luuk), *Le passage à l'Europe – Histoire d'un commencement*, Paris, Gallimard, 2012.

⁴ MAJONE (Giandomenico), « The European Community between Social Policy and Social Regulation », *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993.

⁵ MUSGRAVE (Richard), *Public finance in theory and practice*, New York, Mac Graw Hill, 1959.

⁶ Sir MACDOUGALL (Donald), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977.

⁷ PADOA-SCHIOPPA (Tommaso), *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica, 1987.

montrait les risques qu'il y aurait à poursuivre l'objectif d'intégration des marchés sans avancer en parallèle dans les domaines de la stabilisation macro-économique et de la redistribution des revenus. Il concluait que des mécanismes assurant une répartition équitable des gains d'efficacité et des politiques destinées à promouvoir la croissance étaient nécessaires. Ce faisant, il en appelait à un renforcement des moyens alloués à la politique régionale afin de résorber les disparités de développement au sein de la Communauté.

Toutefois, depuis l'origine de la construction européenne, les moyens budgétaires ont davantage eu une fonction facilitatrice. Ils ont joué un rôle non négligeable afin de compléter l'intégration par le marché et de rendre possible une intégration économique et politique toujours plus poussée. Ils ont contribué à favoriser l'acceptabilité du processus, pour les Etats comme pour les citoyens. Ils sont indissociablement liés à la construction d'un espace économique et politique. Ainsi, par delà leur raison d'être et leurs mérites propres, les deux grandes politiques qui structurent le budget de l'Union européenne doivent, pour partie au moins, leur création à des enjeux qui leur sont exogènes :

- à l'origine, la politique agricole commune était aussi conçue comme une contrepartie nécessaire à l'acceptation par la France de la création du marché intérieur, faisant dire à Jacques Delors que « *le budget agricole et la politique agricole commune font partie du contrat de mariage des Européens* »⁸ ;
- les développements de la politique de cohésion sont intimement liés à la nécessité de rendre soutenable la perspective du marché unique d'abord, de l'Union économique et monétaire ensuite pour les territoires les plus fragiles, en particulier ceux issus des élargissements successifs.

A partir de 1988, l'Europe s'est dotée d'un encadrement pluriannuel de ses finances et chacun de ses cadres financiers a tenu sa légitimité d'un projet politique unificateur : le marché intérieur pour la génération 1988-1993, l'Union économique et monétaire pour la période

⁸ Interview accordée par Jacques Delors, ancien Président de la Commission européenne, à TV Agri le 29 septembre 2011.

1994-1999, l'élargissement entre 2000 et 2006, lui-même conjugué avec la stratégie de Lisbonne pour la programmation 2007-2013.

La thématique dominante du cadre financier 2014-2020 peine à s'imposer et c'est peut-être là une des raisons qui expliquent la difficulté des négociations en cours. Dans sa proposition⁹, la Commission met certes l'accent sur la croissance durable, intelligente et inclusive telle que définie par la stratégie Europe 2020¹⁰ mais la traduction budgétaire d'une telle ambition apparaît moins évidente. La sortie de la crise économique et financière aurait sans doute justifié une approche plus réformatrice. Consciente des dynamiques de négociation et des forces en présence, la Commission a freiné ses ambitions en la matière, de même que dans la réponse aux enjeux liés au changement climatique.

Le budget de l'Union européenne est donc avant tout le fruit d'une histoire, d'une sédimentation progressive, le reflet de l'approfondissement des compétences et des élargissements successifs, la traduction d'un point d'équilibre entre des ambitions et des compromis nécessaires.

Un budget à bout de souffle

Le budget de l'Union européenne est aussi marqué par une force d'inertie très importante. Au fil du temps, les priorités s'additionnent plus qu'elles ne se substituent les unes aux autres. Les avantages acquis, en dépenses comme en recettes, sont difficiles à remettre en cause. Dans un contexte marqué par la raréfaction des ressources publiques, la stabilisation de son volume autour de 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne fait figure de « ligne rouge » qui ne saurait être dépassée.

⁹ La Commission a présenté en juin 2011 sa communication « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » accompagnée des propositions législatives (projet de règlement établissant le cadre financier pluriannuel, projet de décision sur le système de ressources propres et projet d'accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire). Ces documents sont accessibles à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/budget/reform/commission-proposals-for-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/index_fr.htm

¹⁰ Communication de la Commission européenne, Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance durable, intelligente et inclusive, COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010.

Le budget de l'Union européenne n'échappe pas à la tentation de la « feuille blanche » : celle-ci invite à dessiner ce que les États membres pourraient le plus utilement faire ensemble dans un environnement marqué par des mutations toujours plus rapides et profondes. Sa forme la plus aboutie et, par là, la plus éloignée du centre de gravité des négociations budgétaires européennes, a sans doute été délivrée en 2003 par le rapport Sapir¹¹. Il dessinait une nouvelle architecture du budget s'articulant autour de trois fonds (croissance économique, convergence, restructuration) et plaidait pour la création de ressources fiscales se substituant aux contributions nationales. Il est vrai que, dès lors qu'ils passent les dépenses au crible de critères objectifs (valeur ajoutée, subsidiarité, additionnalité, proportionnalité), les travaux académiques concluent régulièrement à la nécessité de remettre en cause de manière radicale la structure des dépenses¹². Ils soulignent que le budget européen est un instrument important pour la croissance de long terme et le fonctionnement du marché intérieur et devrait financer des objectifs clés de l'Union ainsi que des biens publics européens¹³.

Parce que ce sont les domaines d'action les plus importants d'un point de vue budgétaire, la politique agricole commune (41 % du plafond du cadre financier 2007-2013) et la politique de cohésion (36 %) cristallisent le plus les critiques.

Les évolutions de la PAC, si elles ont permis une adaptation continue à son environnement, ont peu à peu nui à la clarté des objectifs poursuivis de telle sorte que cette politique subit à minima une perte de sens stratégique. Ce manque de lisibilité intervient alors que la satisfaction quantitative des besoins alimentaires fondamentaux des citoyens européens n'est, à tort, plus perçue comme un enjeu et que les effets positifs de l'agriculture en termes d'occupation des territoires et d'activités en milieu rural paraissent aller de soi. La justification même des aides directes à une catégorie socioprofessionnelle particulière est remise en question et leur coût critiqué. L'utilité des mécanismes de régulation de marché, pourtant déjà fortement réduits, est débattue, notamment lorsque les cours flambent comme en

¹¹ SAPIR (André) (président d'un groupe de travail indépendant), *An Agenda for a Growing Europe. Making the UE Economic System Deliver*, juillet 2003.

¹² Voir notamment TARSCHYS (Daniel) (ed.), *The EU Budget – What should go in? What should go out?*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 3, 2011.

¹³ Voir par exemple TARSCHYS (Daniel) (Chair), NUNEZ FERRER (Jorge) (Rapporteur), *Investing where it matters – An EU Budget for long-term growth*, Brussels, CEPS Task force Report, Centre for European Policy Studies, 2012.

2008. Au final, le poids excessif de la PAC dans le budget de l'Union et son inaptitude à atteindre ses propres objectifs à un bon rapport coût-efficacité sont régulièrement dénoncés¹⁴.

Face à ce flot de critiques, la défense de la PAC s'organise. Il est possible de démontrer, au travers d'une vision agrégée des dépenses publiques aux niveaux européen et national, le faible poids que représente le soutien public à l'agriculture (11^e rang de la dépense publique européenne cumulée avec seulement 1,1 % du total)¹⁵. Nadège Chambon en conclut même que *« le budget de la PAC témoigne davantage de la faiblesse de l'intégration dans d'autres domaines que du coût exorbitant des dépenses agricoles »*¹⁶. La contribution de l'agriculture et des industries agroalimentaires à la croissance ne doit pas non plus être sous-estimée : en 2010, les filières agroalimentaires européennes représentaient 388 Mds € de valeur ajoutée, soit près de trois fois le secteur de l'automobile et 31,4 millions d'emplois, soit 13 % du total des emplois industriels au sein de l'Union européenne ; les exportations de produits agricoles et agroalimentaires représentaient 7 % du total des exportations européennes et la balance commerciale européenne était positive pour le poste agroalimentaire. En soutenant la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire, la PAC contribue à ces bons résultats.

En tout état de cause, face aux changements climatiques, à l'insécurité politique et alimentaire mondiale, à la volatilité des cours mondiaux et à la recrudescence des crises alimentaires, il est plus que jamais nécessaire de trouver le bon point d'équilibre entre le jeu du marché et la préservation des choix collectifs en faveur d'une alimentation sûre et de qualité, de l'environnement et du développement harmonieux des territoires.

La politique de cohésion suscite aussi des réactions contrastées. Conçue pour réduire les disparités de niveau de développement entre régions et entre États membres et combler le retard des territoires les moins favorisés, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale constitue, dans certains pays, un puissant levier en faveur de l'investissement public. Elle a en particulier accompagné les pays qui rejoignent l'Union européenne en

¹⁴ Voir par exemple NUNEZ FERRER (Jorge), *The UK rebate and the CAP – Phasing them both out?*, CEPS Task Force Report, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007.

¹⁵ BERTONCINI (Yves) et BARBIER GAUCHARD (Amélie), *Tableau de bord des dépenses publiques de l'Union européenne et de ses États membres*, Paris, Centre d'analyse stratégique, juin 2009.

¹⁶ CHAMBON (Nadège), *« PAC: sortir de l'état budgétaire – L'Union européenne à quitte ou double »*, Les Brefs n°19, Notre Europe, Paris, septembre 2010.

accusant des retards de développement importants. En près de 25 ans d'existence, ses effets directs ont été tangibles, de nombreux investissements matériels et immatériels ont été soutenus dans toute l'Union européenne, les pratiques de développement territorial se sont professionnalisées et les dynamiques locales ainsi initiées sont essentielles pour apporter des réponses pertinentes aux défis sociaux et environnementaux auxquels l'Union européenne est confrontée. L'effet de levier financier de la politique de cohésion, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser des capitaux publics et privés grâce au soutien européen, est, en règle générale, reconnu. Sa gouvernance multi-niveaux ainsi que sa capacité à structurer et mobiliser le partenariat local au service d'une stratégie de développement d'un territoire sont régulièrement saluées. En revanche, son impact macro-économique est difficilement quantifiable, rien ne permettant de distinguer la contribution spécifique de la politique de cohésion aux processus de convergence. De plus, les disparités régionales ont tendance à augmenter à l'intérieur de certains pays. Enfin, la situation des pays du Sud de l'Europe qui ont été, pendant longtemps, d'importants bénéficiaires des fonds structurels et de cohésion ne manquent pas de soulever des interrogations sur l'efficacité de cette politique et les modèles de développement qu'elle favorise ou, à tout le moins, laisse prospérer.

Aussi critiquées soient-elles, ces politiques sont aussi celles qui recueillent le plus de soutien politique de la part des États membres qui tendent à préférer les politiques en gestion partagée sur lesquelles leurs retours sont quantifiables dès la conclusion d'une négociation sur un cadre financier pluriannuel. Chacune de ces politiques dispose donc d'un « groupe d'amis » structuré et puissant parmi les États membres. La déclaration de Paris pour une PAC forte et ambitieuse du 14 décembre 2009 avait été souscrite par 22 États membres. La déclaration de Bucarest sur la politique de cohésion du 1^{er} juin 2012 a reçu le soutien de 15 pays. Cet équilibre des forces s'est par exemple matérialisé dans les conclusions du Conseil européen de juin 2010 qui faisaient valoir que « *toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la stratégie [Europe 2020]* »¹⁷. Leurs sorts sont d'une certaine manière liés dans la négociation en cours et ceux qui tentent d'opposer l'une à l'autre sont en fait à la recherche d'une réduction substantielle des enveloppes budgétaires de l'une et de l'autre.

¹⁷ Conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010, document EUCO 13/10.

Les autres actions de l'Union européenne peinent dès lors à trouver leur place dans le budget. Certes, les politiques émergentes – les politiques dites de compétitivité, comme la recherche ou les transports, les politiques liées à l'espace de liberté, sécurité et justice ou les actions extérieures de l'Union – sont celles qui connaissent au fil du temps les progressions les plus importantes. Mais il existe un important décalage entre la littérature académique qui tend à faire valoir la priorité qui devrait être accordée à ces politiques et le résultat des négociations entre États membres. Il est peu vraisemblable que la situation évolue de manière radicale tant que ne prévaudra pas dans le processus décisionnel une vision agrégée des finances publiques européennes.

Les critiques fusent également à l'égard des recettes du budget européen. Son financement par des ressources propres devrait, en principe, constituer le signe majeur d'un processus d'intégration distinguant l'Union européenne des organisations internationales classiques dont le financement est assuré par des contributions des États membres. Les ressources propres peuvent en effet être définies comme des moyens de financement distincts et indépendants des États membres, des recettes affectées une fois pour toutes à l'Union pour financer son budget et exigibles de plein droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir. En droit, ce principe reste de pleine application puisque c'est par une décision du Conseil, adoptée à l'unanimité et ratifiée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, que les modalités de financement du budget de l'Union européenne sont arrêtées. En pratique en revanche, ce système a dérivé par rapport aux ambitions originelles dès lors que les principales ressources – les ressources assises sur le RNB (72,6 % du financement de l'Union en 2012) et sur la TVA (11,2 %) – constituent des contributions budgétaires des États membres. La contribution au budget de l'Union étant une donnée importante de l'équation budgétaire nationale, la vigilance des États membres quant à l'évolution du budget européen n'en est qu'exacerbée.

En outre, au fil du temps, la multiplication des mécanismes dérogatoires, dont le plus emblématique est la correction en faveur du Royaume-Uni, a été telle que le financement du budget ne reflète pas nécessairement de manière exacte la capacité contributive des États membres. Ces mécanismes visent certes à éviter les situations de déséquilibre budgétaire excessif vis-à-vis du budget de l'Union européenne mais les conditions de leur attribution, et

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.

www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917

Article mis en ligne le 03/08/2012

plus encore de leur pérennisation, ne sont pas toujours objectivables et dépendent en grande partie de rapports de force politiques entre les États membres. Au final le système de financement de l'Union européenne apparaît injuste, opaque, exagérément complexe et illisible pour les citoyens.

Les débats très vifs sur la répartition des enveloppes entre politiques et par là entre États membres ainsi que sur leur financement révèlent des visions différentes de l'intégration européenne, des attitudes diverses à l'égard des finances publiques et des intérêts divergents selon que les États sont bénéficiaires du budget ou contributeurs nets à son financement¹⁸. En effet, aussi contestable soit-elle¹⁹, force est de reconnaître la centralité de la notion de solde net dans les débats budgétaires européens. Elle peut se définir comme la différence entre les montants versés par un État membre au budget de l'Union et les retours qu'il obtient sur son territoire au titre des politiques communes. Au-delà de la séduction que peut exercer son apparente simplicité, c'est une notion qui est éminemment difficile à manier. Techniquement d'abord, car les conventions d'imputation des recettes et des dépenses peuvent conduire à des résultats très différents, les méthodes de calcul prêter à discussion et la large palette des présentations possibles créer des biais que les États ne manquent pas d'utiliser pour favoriser l'interprétation qui leur est la plus favorable. Economiquement ensuite, car la logique comptable qui sous-tend cette approche occulte les effets économiques directs et indirects de la dépense européenne. Ainsi, à titre d'exemple, la politique de cohésion ne bénéficie pas seulement aux États dans lesquels les crédits sont investis : les projets d'investissements, notamment dans les infrastructures, sont dans une proportion non négligeable confiés à des entreprises d'autres États membres et l'effet positif de la dépense européenne sur le PIB, l'emploi et la productivité dans les États bénéficiaires stimule les échanges avec les autres États membres. Politiquement enfin, car le bénéfice de l'appartenance à l'Union européenne ne saurait se résumer à un exercice comptable occultant les nombreux autres avantages découlant des politiques de l'Union, tels que ceux liés au marché intérieur et à l'intégration économique.

¹⁸ LAFFAN (Brigid), *The Finances of the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1997.

¹⁹ Voir en particulier l'étude de LE CACHEUX (Jacques), *Budget européen : le poison du juste retour*, Paris, Notre Europe, collection « Etudes et Recherches », n°41, juin 2005.

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.
www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917

Article mis en ligne le 03/08/2012

Les observateurs continuent à appeler les États membres à renoncer à la logique du « juste retour », sans nécessairement dessiner les voies et moyens d’y parvenir, sans mesurer surtout que si, dans certains États, le concept de solde net s’estompe, c’est qu’il subit le primat de la notion de contribution brute. Dans un contexte de très grande tension sur les finances publiques nationales, les États contributeurs nets ne regardent en effet plus simplement l’évolution de leur déséquilibre budgétaire vis-à-vis du budget de l’Union mais bien celle de leur contribution brute, c’est-à-dire du poids de leur engagement européen dans la construction de leur budget national. Ainsi, la stabilisation de cet indicateur est devenue un objectif affiché par les contributeurs nets dans la négociation du cadre financier 2014-2020²⁰.

Un budget en quête de sens

Nul ne peut raisonnablement prétendre aujourd’hui dessiner précisément ce que sera le compromis dégagé par les chefs d’État ou de gouvernement sur le cadre financier de l’Union européenne pour la période 2014-2020. Quelques lignes de force se dégagent néanmoins :

- le plafond global devrait continuer à tangenter 1 % du RNB de l’Union européenne, la question étant de savoir si c’est par le bas, comme le souhaitent certains des contributeurs nets les plus stricts, ou par le haut, comme le propose la Commission européenne et y aspirent les principaux bénéficiaires nets ainsi que le Parlement européen ;
- la tendance consistant à voir la part de la politique agricole commune diminuer dans le budget de l’Union devrait une fois encore se prolonger. La Commission a appliqué à cette politique une rigueur sans égale dans les autres rubriques en procédant à un gel nominal au niveau atteint en 2013, ce qui représente en pratique une perte de « pouvoir d’achat » de l’ordre de 12 %. De ce fait, la proposition de la Commission constitue une ligne de flottaison en-deçà de laquelle il n’est pas question pour certains États membres de s’aventurer, même si la PAC ne bénéficie pas cette fois-ci de la protection qui lui avait été offerte par l’accord sur son évolution noué en 2002 par le

²⁰ La lettre commune des dirigeants français, allemand, britannique, néerlandais et finlandais adressée le 18 décembre 2010 au président de la Commission évoquait « la stabilisation nécessaire des contributions budgétaires des États membres ».

Conseil européen avant même que la Commission ne formule ses propositions sur le cadre financier 2007-2013 ;

- la politique de cohésion devrait connaître un tassement de ses moyens. Confrontée à deux phénomènes contradictoires – des économies mécaniques liées à la perte d'éligibilité de certains territoires aux mécanismes les plus généreux du fait de leur développement et une pression inflationniste, tout aussi mécanique à « méthode de Berlin » inchangée, que la Commission a elle-même tenté de juguler partiellement en diminuant le niveau de *capping* – la politique de cohésion devrait payer son tribut à l'effort d'ajustement à la baisse des propositions de la Commission ;
- enfin, les propositions de la Commission dans les autres domaines politiques subiront elles aussi un coup de rabot.

Au final néanmoins, il sera sans doute possible de conclure que la contraction des moyens alloués aux deux grandes politiques de l'Union – la PAC et la politique cohésion – aura permis de consolider les enveloppes des politiques de compétitivité et des politiques renforcées par le traité de Lisbonne et les événements internationaux (espace de liberté, sécurité, justice et actions extérieures).

Dans un environnement où les grands paramètres du cadre financier (volume du budget, structure des dépenses, sources de financement) peuvent apparaître figés, cinq figures classiques de la négociation européenne – faire faire, faire plus avec moins, faire mieux plutôt que plus, faire à moins, faire plus tard – pourraient être appelées à la rescousse pour faciliter et « habiller » le compromis final :

- « faire faire » ou la stratégie de contournement : alors que l'augmentation du budget de l'Union européenne semble durablement une impasse, le recours à la Banque européenne d'investissement (BEI) s'impose comme une voie permettant de favoriser l'investissement malgré la raréfaction de la ressource publique. Grâce à sa notation AAA, la BEI emprunte à des taux bas pour ensuite prêter à des taux attractifs et permettre ainsi de financer, sans interférence politique, des projets viables. Ainsi,

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.

www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917

Article mis en ligne le 03/08/2012

indépendamment des négociations sur le cadre financier 2014-2020, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de stimuler le financement de l'économie en ouvrant la voie à une augmentation de 10 Mds€ du capital de la BEI, l'objectif étant de renforcer ses fonds propres et d'accroître d'un montant de 60 Mds€ sa capacité totale de prêt, ce qui devrait permettre de libérer jusqu'à 180 Mds€ d'investissements supplémentaires à répartir dans l'ensemble de l'Union européenne ;

- « faire plus avec moins » ou la maximisation de l'effet de levier : c'est tout l'enjeu des *project bonds* destinés à générer des investissements supplémentaires dans les domaines des transports, de l'énergie et du haut débit dont la phase pilote a été lancée et dont le volume pourrait être accru dans le cadre financier 2014-2020, en vue notamment de soutenir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ; c'est aussi l'enjeu des autres financements innovants prévus dans la proposition de la Commission pour le cadre financier 2014-2020 ;
- « faire mieux plutôt que plus » ou l'amélioration de la qualité de la dépense européenne : les thématiques du « mieux dépenser » et de la simplification des politiques communes de l'Union européenne sont au cœur des négociations. A défaut de pouvoir faire plus, il est toujours bon de tenter de faire mieux, afin de renforcer l'efficacité ainsi que la légitimité des actions européennes. A défaut de pouvoir réformer la structure du budget de l'Union, il convient a minima de tirer le meilleur parti de toutes les politiques communes en les réformant ;
- « faire à moins » ou la tentation de l'avant-garde : bien que le contexte puisse paraître plus favorable à la création de nouvelles ressources propres en raison de la volonté des États membres de diminuer leur contribution budgétaire au financement de l'Union européenne, l'unanimité et l'impératif de ratification parlementaire constituent de puissants verrous, rendant improbable toute avancée majeure à 27. Certains pays, au premier rang desquels figure le Royaume-Uni, tendent en effet à considérer que la création d'une nouvelle ressource propre constituerait un pas supplémentaire dans le sens d'une fédération européenne qu'ils ne sont en aucun cas prêts à franchir. Ce terrain est propice à opposer à la résignation une approche graduelle en constituant une

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

*Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.
www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917*

Article mis en ligne le 03/08/2012

avant-garde. Ainsi, lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont, à la suite des ministres de l'économie et des finances, fait le constat que la taxe sur les transactions financières ne serait pas adoptée par le Conseil « *dans un délai raisonnable* », ouvrant ce faisant la voie à une coopération renforcée que neuf États membres au moins devraient rapidement demander. Rien n'est en revanche arrêté quant à l'affectation du produit de cette taxe. Il conviendra de préciser dans les prochaines semaines si d'un point de vue juridique elle peut, malgré son périmètre de mise en œuvre limité, abonder le budget de l'Union européenne et constituer une ressource propre se traduisant par une réduction à due concurrence de la contribution RNB des États membres qui la mettraient en place. A défaut, on pourrait aussi envisager que ces États mutualisent une part de son produit pour constituer par exemple un « fonds pour la croissance » hors budget de l'Union européenne. Le champ d'affectation possible pourrait être très vaste, du financement d'investissements dans des secteurs économiques clés au développement des filières d'excellence, de la multiplication des initiatives technologiques conjointes dans des filières prometteuses au financement de biens publics, tels la lutte contre le changement climatique, en favorisant la transition énergétique des États participants ;

- « faire plus tard » ou l'art éprouvé de la procrastination : il ne faut pas exclure que les mêmes causes produisent une fois encore les mêmes effets et que les États membres décident d'adjoindre aux volets dépenses et recettes de l'accord que les chefs d'État ou de gouvernement auront noué une clause de réexamen, le troisième pôle du triptyque ainsi constitué ayant vocation à compenser l'insatisfaction suscitée par les deux premiers. Tel fut le cas en 2005, le cadre financier pour la période 2007-2013 prévoyant une clause de réexamen à l'horizon 2008-2009 dont la rédaction avait été ciselée par les négociateurs français et britanniques. Alors que la Commission était invitée à entreprendre « *un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni* », la volonté de ne pas interférer avec les processus de ratification du traité de Lisbonne et de renouvellement du collège des Commissaires a retardé le lancement de cet exercice, obérant ainsi toute capacité à conduire une réflexion de fond sur ces sujets qui

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

*Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.
www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917*

Article mis en ligne le 03/08/2012

s'exonérerait des contraintes d'une négociation budgétaire classique. Si ce rendez-vous a été manqué, son besoin s'en fait toujours sentir.

* *

*

Les montants en jeu sont aujourd'hui trop faibles pour que le budget de l'Union européenne puisse constituer le cœur du réacteur d'une stratégie de retour de la croissance. Même si des voix fortes se sont élevées pour construire une « Europe de la relance » sur la base d'un budget fédéral financé par un impôt européen²¹, les négociations en cours tendent une fois encore à ne répondre qu'aux canons traditionnels de cet exercice. Il s'agit d'une âpre bataille de chiffres et d'un choc entre des intérêts nationaux divergents.

La situation économique est néanmoins telle que le compromis final devra comporter des marqueurs attestant que toutes les politiques et tous les instruments disponibles ont été mobilisés pour concourir au retour de la croissance. L'enjeu est bien de donner un sens, c'est-à-dire un contenu et une direction, au budget de l'Union européenne.

²¹ ATTALI (Jacques), LAMY (Pascal), Construisons une Europe de la relance, Le Monde, 9 mai 2012.

Les idées ou opinions du présent article sont l'expression d'une réflexion personnelle à vocation universitaire. Elles n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'institution à laquelle il appartient.

Copyright : Études européennes. La revue permanente des professionnels de l'Europe.

www.etudes-europeennes.eu - ISSN 2116-1917

Article mis en ligne le 03/08/2012