

# LA DIFFICILE ÉQUATION DU BUDGET EUROPÉEN

Les discussions autour du budget européen sont toujours mouvementées entre États membres, selon qu'ils sont contributeurs nets ou bénéficiaires nets, alors que les défis sont aujourd'hui encore plus nombreux : création d'emplois, migrations, changement climatique...

La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027 est un temps fort de définition de ce que les Européens veulent faire ensemble ainsi que du degré d'intégration et de solidarité qu'ils sont prêts à consentir. L'enjeu est d'autant plus important que le contexte créé par le retrait du Royaume-Uni est inédit. Toutefois, le risque est grand de voir ce moment de vérité sur les priorités et les objectifs à assigner aux politiques européennes s'embourber. En effet, les États membres sont avant tout à la recherche d'un équilibre soutenable d'un point de vue économique, politique et budgétaire dans leurs relations avec l'Union européenne.

## Augmenter le potentiel de croissance, de sécurité et de défense

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a formulé ses propositions pour le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027, en mettant l'accent sur la valeur ajoutée des politiques communes et le financement de biens publics, en particulier pour augmenter le potentiel de croissance, de défense et de sécurité de l'Union européenne.

Les besoins de consolidation de la croissance et de création d'emplois sont encore importants ; les attentats terroristes font peser une menace constante sur nos sociétés ; l'Europe doit faire face à des crises internationales de grande ampleur, avec des conséquences sur son territoire, notamment en termes de migration ; la réalisation des engagements pris pour lutter contre les changements climatiques requiert une action vigoureuse. Autant de défis à relever et de moyens budgétaires à mobiliser à l'échelle européenne, au moment même où le départ du Royaume-Uni, contributeur net important au financement du budget européen, crée un manque à gagner de

l'ordre de 14 milliards d'euros (Mds€) par an.

Pour que sa proposition constitue une base crédible de négociation, la Commission devait aussi veiller à respecter certains équilibres, notamment entre :

- le Parlement européen qui appelle de ses vœux un budget représentant 1,3 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, et le Conseil, plutôt enclin à le stabiliser, même si ce terme a des acceptions très différentes selon les États membres, d'où une proposition qui s'établit à 1 135 Mds€ en prix 2018, soit 1,11 % du RNB de l'Union européenne ;
- les États contributeurs nets, désireux de limiter le montant de leur contribution au financement du budget, et les bénéficiaires nets souhaitant maximiser leurs retours au titre des politiques européennes ;
- les amis de la Politique agricole commune (PAC), ceux de la Cohésion et ceux de la Compétitivité, les deux premières politiques subsistant dans la proposition de la Commission des réductions de 15 et 10 % par rapport au cadre financier actuel, ce qui permet à l'exécutif européen de proposer des augmentations substantielles en matière de recherche, développement et innovation, de jeunesse, d'environnement et de lutte contre le changement climatique, de migration et de gestion des frontières, de sécurité ainsi que pour les actions extérieures ;
- les partisans d'une réforme ambitieuse du système de financement du budget européen (d'où la proposition de créer de nouvelles ressources propres, assises sur l'impôt sur les sociétés, le produit des enchères de quotas de CO<sub>2</sub> et une taxe sur les plastiques non recyclés) et les États soucieux de ne pas voir leur solde net se dégrader brutalement (d'où une disparition progressive sur cinq ans des mécanismes dérogatoires dont bénéficient certains États) ;
- ou encore entre le Nord et le Sud, l'Est et

l'Ouest de l'Europe, avec notamment un renforcement des dotations de la politique de cohésion au profit des États du Sud, plus durement et durablement touchés par les effets de la crise économique.

## À équidistance des critiques

Les critiques à l'égard des propositions de la Commission sont venues de toutes parts. Les contributeurs nets les plus stricts, à l'instar des Pays-Bas, de la Suède, du Danemark ou de l'Autriche, considèrent qu'une Union européenne plus petite devrait avoir un budget réduit ne dépassant pas 1 % de son RNB. Les Amis de la PAC, emmenés notamment par la France, s'insurgent d'une réduction des moyens qui menacerait la viabilité de certaines exploitations et ferait perdre à l'agriculture son statut de premier poste de dépenses en même temps qu'ils redoutent que les nouvelles modalités de mise en œuvre de cette politique en diminuent la dimension commune.

De leur côté, les Amis de la Cohésion contestent également une réduction importante des moyens disponibles et un rééquilibrage des dotations au profit des États en première ligne, que ce soit face à la crise économique ou dans l'accueil des réfugiés. Le lien établi entre le versement des aides européennes et le fonctionnement du système judiciaire des États membres, et donc de l'État de droit, est également une source de clivages et de tensions. Enfin, le débat sur les recettes hérisse ceux qui redoutent qu'une nouvelle ressource propre constitue un pas supplémentaire dans la direction d'une Europe fédérale en même temps qu'il oppose des intérêts contradictoires sur la question des mécanismes dérogatoires dont bénéficient certains États pour ne pas enregistrer un déséquilibre excessif dans leurs relations avec le budget de l'Union européenne.

Une telle levée de boucliers incite la Com-

Crédits d'engagement (M€, prix 2018)	Total 2014-2020 (UE27+FED)	Total 2021-2027	Évolution (%)
<b>R1. Marché unique, Innovation et Numérique</b>	<b>116 361</b>	<b>166 303</b>	<b>42,9</b>
1. Recherche et Innovation	69 787	91 028	30,4
2. Investissements stratégiques européens	31 886	44 375	39,2
3. Marché unique	5 100	5 672	11,2
4. Espace	11 502	14 404	25,2
<b>R2. Cohésion et Valeurs</b>	<b>387 250</b>	<b>391 974</b>	<b>1,2</b>
5. Développement régional et Cohésion	272 647	242 209	- 11,2
6. Union économique et monétaire	273	22 281	n.s.
7. Investir dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs	115 729	123 466	6,7
<b>R3. Ressources naturelles et Environnement</b>	<b>399 608</b>	<b>336 623</b>	<b>- 15,8</b>
8. Agriculture et Politique maritime	390 155	330 724	- 15,2
9. Environnement et action pour le climat	3 492	5 085	45,6
<b>R4. Migration et gestion des frontières</b>	<b>10 051</b>	<b>30 829</b>	<b>206,7</b>
10. Migration	7 180	9 972	38,9
11. Gestion des frontières	5 492	18 824	242,8
<b>R5. Sécurité et Défense</b>	<b>5 252</b>	<b>24 323</b>	<b>n.s.</b>
12. Sécurité	3 455	4 255	23,2
13. Défense	575	17 220	n.s.
14. Réaction aux crises	1 222	1 242	1,6
<b>R6. Voisinage et reste du monde</b>	<b>96 295</b>	<b>108 929</b>	<b>13,1</b>
15. Actions extérieures	85 313	93 150	9,2
16. Aide de pré-adhésion	13 010	12 865	- 1,1
<b>R7. Administration publique européenne</b>	<b>70 791</b>	<b>75 602</b>	<b>6,8</b>
<b>Total Crédits d'engagement</b>	<b>1 082 320</b>	<b>1 134 583</b>	<b>4,8</b>

Source : Commission européenne / Stéphane Saurel

mission à considérer qu'elle est bien parvenue à déterminer le centre de gravité de la négociation. Elle plaide donc pour un accord rapide sur le cadrage budgétaire, de manière à aligner les calendriers budgétaire et institutionnel, avant les élections européennes de mai 2019, et à assurer un démarrage effectif des nouvelles politiques au début 2021.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que ces négociations sont, en règle générale, longues – deux ans, voire plus – et ne sont conclues qu'au terme de Conseils européens souvent homériques. Le cadre financier requiert en effet un accord politique à l'unanimité des chefs d'État ou de gouvernement. Sa traduction juridique prend ensuite la forme d'un règlement du Conseil portant cadre financier plu-

riannuel, adopté à l'unanimité après approbation du Parlement européen, et d'une décision du Conseil sur le système des ressources propres, adoptée elle aussi à l'unanimité mais après une simple consultation du Parlement européen. Parallèlement seront également négociées les bases légales sous-tendant les différentes politiques communes.

Cette négociation est à ce point sensible dans le débat politique national que les dirigeants ont besoin de montrer à leur opinion publique qu'ils ont épuisé toutes les marges de négociation avant d'accepter un compromis. L'idéal européen, empoisonné par la surpondération attribuée à la notion de juste retour, n'en sort pas grandi. Pour autant, il est malheureusement peu probable que les

négociateurs échappent à cette réalité et s'affranchissent totalement des dynamiques traditionnelles propres à ces négociations.

Dans un environnement où les grands paramètres du budget européen (volume, structure des dépenses, sources de financement) sont difficiles à faire évoluer, 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. Celui-ci devra aussi être articulé avec la possible création d'un budget propre à la zone euro, doté de fonctions de convergence et de stabilisation, sur lequel le président de la République française et la Chancelière allemande ont dégagé un accord de principe.

Le budget européen a toujours servi de facilitateur, pour favoriser l'acceptabilité par les États membres et les citoyens de nouvelles avancées de la construction européenne, comme le marché unique, l'euro ou l'élargissement. Force est aujourd'hui de constater que les tensions qui s'expriment sur le cadre financier 2021-2027 sont, avant tout, le reflet des divergences qui existent entre les États membres sur le chemin que doit emprunter l'Union européenne, sur le sens, c'est-à-dire le contenu et la direction, à donner au projet européen.

Aussi difficile soit-il, ce débat sur l'avenir du budget de l'Union européenne ne doit pas être l'apanage de quelques spécialistes habiles à en manier le jargon. Il doit être rendu accessible à tous les citoyens, car le budget de l'Union n'est pas un budget « pour Bruxelles » mais un budget pour tous les Européens. 🇪🇺

**Stéphane Saurel**, ancien président du comité budgétaire du Conseil de l'Union européenne, ancien directeur de cabinet du Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes

#### POUR ALLER + LOIN

Stéphane Saurel a publié *Le budget de l'Union européenne*. Collection Réflexe Europe, La Documentation française, mai 2018.

