

Budget européen 2021-2027 : doter l'Europe des moyens de nos ambitions

Synthèse

Pénélope Debreu,
*co-coordonnatrice du
Pôle Europe de Terra
Nova*

8 novembre 2018

Tous les sept ans, l'Union européenne (UE) décide de sa programmation budgétaire pluriannuelle pour financer ses politiques et institutions. Et tous les sept ans, cet exercice donne lieu à d'âpres négociations entre États membres. Reflet des compétences de l'UE, la discussion budgétaire est souvent victime de mécanismes institutionnels – règle de l'unanimité et structure inadaptée des ressources alimentant le budget – qui poussent les États membres à regarder uniquement combien l'Europe leur coûte et combien elle leur rapporte. Peut-on changer de regard et faire du budget l'occasion d'un débat sur les priorités de l'Union ?

Pour la période post-2020, jamais les défis auxquels l'UE doit faire face n'ont été aussi grands, ni le décalage entre les besoins et les moyens financiers trop limités de l'UE.

La première raison en est le Brexit. Avec le départ britannique, l'Allemagne perd l'autre chef de file des tenants du plafonnement du budget européen. De plus, la question de la prise en charge – ou non – de la contribution britannique par les

autres États membres imposera de revoir les principes de financement de l'UE. La bonne nouvelle est que le Brexit met fin au « rabais » britannique, mais aussi au « rabais sur le rabais » dont bénéficiaient aussi certains « contributeurs » nets, dont l'Allemagne.

Or, deuxième raison de renouvellement, le contexte actuel autant que l'expérience 2014-2020 offrent une opportunité unique à l'UE de s'interroger sur les moyens dont elle dispose pour accomplir ses missions. En d'autres termes, de s'accorder sur une vision politique répondant à la question principale : quels sont les domaines dans lesquels l'échelon européen sera plus efficace que les États pris individuellement pour investir dans les missions assignées à l'UE ?

Nous proposons quelques principes simples pour rénover le cadre financier pluriannuel : la lisibilité ; la pluralité et la concentration des moyens d'action ; l'autonomie ; et la flexibilité. Nous proposons aussi quelques priorités thématiques. Il s'agirait moins de financer des politiques communes qui viennent en soutien des interventions des États membres (agriculture et cohésion principalement) que des biens publics européens que les États membres ne peuvent atteindre seuls et pour lesquels l'intervention européenne est indispensable et plus efficace. Dès lors, les domaines à renforcer prioritairement devraient être : i) la recherche et le développement technologique ; ii) la transition vers des modes de production et de consommation bas-carbone ; iii) l'adaptation à la mondialisation ; iv) l'absorption des chocs asymétriques en zone euro ; v) le développement des organes et outils pan-européens nécessaires à la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité des citoyens ; et vi) l'action internationale de l'Union avec priorité au développement et aux crises humanitaires dans son voisinage.

Nous proposons aussi de recourir à une panoplie diversifiée d'instruments : le budget communautaire viserait prioritairement le rattrapage économique des régions et États les moins avancés, la recherche et l'innovation ainsi que la mise sur pied d'une gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité ; un fonds d'investissement stratégique européen soutiendrait l'investissement privé et public dans les facteurs de production en mixant prêts bancaires et garanties publiques ; et un chapitre dédié du budget de l'UE doterait la zone euro d'une capacité budgétaire propre pour préserver la faculté des États membres, en cas de crise économique grave, de maintenir des stabilisateurs automatiques efficaces et de ne pas freiner leurs investissements d'avenir.

Si cette panoplie d'instruments était mise en place, la question de la taille du budget européen, et donc de la contribution de chaque État membre, perdrait de son importance symbolique. Cependant, la mise en place de ressources autonomes est impérative pour s'émanciper de l'obsession des « retours » dont bénéficie chaque État membre.

L'Allemagne et la France joueront un rôle fondamental dans la négociation à venir. Alors qu'elles ont souvent eu jusqu'à présent des positions opposées sur le budget européen, les circonstances pourraient introduire une dynamique nouvelle. D'une part, les clivages franco-allemands traditionnels s'érodent, l'Allemagne étant en première ligne sur le financement du budget du fait du Brexit tandis que la France doit rester cohérente avec ses ambitions affichées en faveur d'un budget « fort ». D'autre part, la France et l'Allemagne ont une opportunité unique de jouer les conciliateurs entre les divers groupes d'États membres, dont la dispersion est plus grande que par le passé.

La Commission européenne a fait ses propositions le 2 mai 2018. Celles-ci sont empreintes d'une certaine ambition, avec un coup d'arrêt mis à la baisse du budget européen et une proposition de nouvelles recettes pour le budget de l'UE. Elles vont largement dans le sens des attentes de la France et de l'Allemagne ou impliquent que chacune d'entre elles fassent des concessions. La position du président français est désormais trop engagée en faveur de la refondation de l'Europe pour ne pas l'appliquer *hic et nunc* au budget européen.

SOMMAIRE

Introduction	5
1. Budget 2014-2020 : un reflet de blocages anciens	5
1.1. Un budget conservateur, marqué du sceau de la rigueur	6
1.2. Un budget résiduel, ancré dans les compétences de l'Union européenne	8
1.3. Un budget orphelin de projet européen	9
1.4. Des mécanismes institutionnels au service de l'inertie et du déni démocratique.....	10
2. Les défis et opportunités pour la période 2021-2023	11
2.1. Inadéquation et inflexibilité du cadre financier 2014-2020	12
2.2. Le Brexit : une opportunité ?	14
2.3. Des moyens financiers en soutien d'un modèle économique innovant et d'une Europe qui protège	16
3. Les termes de la discussion	19
3.1. Les propositions de la Commission européenne : de fortes inflexions par rapport au passé, combinant ambition, innovation et continuité	20
3.2. Les rapports de force.....	24
3.2.1. Les négociations au sein du Conseil	25
3.2.2. Les négociations entre institutions.....	30
Conclusion – La France et l'Allemagne au centre du jeu	31
Annexe 1 – Le cadre financier 2014-2020 et les conditions de son adoption.....	34
Annexe 2 – La proposition de cadre financier 2021-2027	40

INTRODUCTION

Tous les sept ans, l'Union européenne (UE) décide de sa programmation budgétaire pluriannuelle pour financer ses politiques et institutions. Tous les sept ans, les médias se font l'écho des affrontements entre États membres. De ces discussions ressort le plus souvent une impression de combat entre « bénéficiaires nets » et « payeurs nets », symbolisé par la question du « juste retour » pour le Royaume-Uni depuis l'époque de Mme Thatcher. En bref, les débats portent sur les avantages que les États comptent retirer du budget européen, et les négociations sont axées sur des plafonds à respecter. De telles discussions ont été jusqu'à présent autant d'occasions manquées de parler des objectifs que doit servir le budget européen ou encore des avantages que l'Union elle-même pourrait tirer d'un budget doté de ses propres sources de financement.

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a fait ses propositions pour la programmation budgétaire pour la période 2021-2027. Celle-ci est un des enjeux principaux pour l'UE pour les deux ans qui viennent. Jamais les défis n'ont été aussi grands (Brexit, flux migratoires, terrorisme, renforcement de la zone euro, transitions numérique et énergétique), ni le décalage entre les besoins et les moyens financiers limités de l'UE. En net décalage avec les cadres financiers précédents, les propositions de la Commission font preuve d'une certaine ambition tant en ce qui concerne la définition des priorités budgétaires et certaines innovations dans les instruments envisagés, que dans le coup d'arrêt mis à la baisse du budget européen et dans la recherche de nouvelles recettes.

Alors que les négociations au sein du Conseil et du Parlement européen commencent à peine, l'objet de ce rapport est de rappeler les caractéristiques du cadre financier pluriannuel 2014-2020, d'analyser les propositions de la Commission européenne pour la période 2021-2027 et d'identifier les défis des prochaines négociations interinstitutionnelles.

1. BUDGET 2014-2020 : UN REFLET DE BLOCAGES ANCIENS

Le cadre financier en cours (2014-2020) n'a pas échappé aux discussions de marchands de tapis. Élaboré au plus fort de la crise économique et financière, il est marqué par des restrictions budgétaires que l'UE et les États se sont imposées mutuellement. De plus, il s'est révélé une occasion manquée d'actualiser les priorités budgétaires de l'UE, de réformer ses modes de financement et de simplifier et flexibiliser ses modalités de mise en œuvre. Les causes principales en sont les verrous institutionnels mais avant tout le manque d'ambition pour l'UE elle-même.

1.1. UN BUDGET CONSERVATEUR, MARQUÉ DU SCEAU DE LA RIGUEUR

Les caractéristiques du budget européen

Contrairement aux budgets nationaux, qui sont utilisés dans une large mesure pour fournir des services publics et financer l'État-providence, le budget de l'UE est principalement un budget d'investissement puisque, pour les deux tiers, il soutient l'économie et l'innovation, le social, la culture, le savoir, avec les programmes des fonds structurels et de cohésion, le programme de recherche, les programmes de soutien aux grands réseaux et à l'espace, les programmes d'échange comme Erasmus, l'aide extérieure, etc. Par une programmation pluriannuelle, il procure la stabilité indispensable à la planification des investissements, dont la majorité consiste à cofinancer des actions engagées par les États membres (entités publiques ou entreprises).

Autre caractéristique : le budget de l'Union européenne ne peut être en déficit, et l'UE ne peut emprunter sur les marchés financiers. Le niveau de ses dépenses est donc déterminé par le niveau et le type de ses recettes. Ces « ressources propres » sont essentiellement composées de transferts venant des budgets nationaux.

La planification financière pluriannuelle existe depuis 1988 :

– Le premier cadre financier pluriannuel, appelé paquet Delors I, couvrait la période 1988-1992 et mettait l'accent sur la création du marché unique d'une part, et l'intégration de l'Espagne et du Portugal de l'autre.

– Le deuxième cadre financier pluriannuel, appelé paquet Delors II, couvrait la période 1993-1999 et mettait l'accent sur la préparation de l'euro en donnant la priorité à la politique sociale et de cohésion.

– Le cadre financier pluriannuel « Agenda 2000 » couvrait la période 2000-2006 et portait sur la préparation puis l'accompagnement de l'élargissement à l'Est à travers des programmes de pré-adhésion et les fonds structurels et de cohésion.

– Le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 mettait l'accent sur la compétitivité, l'emploi et la durabilité.

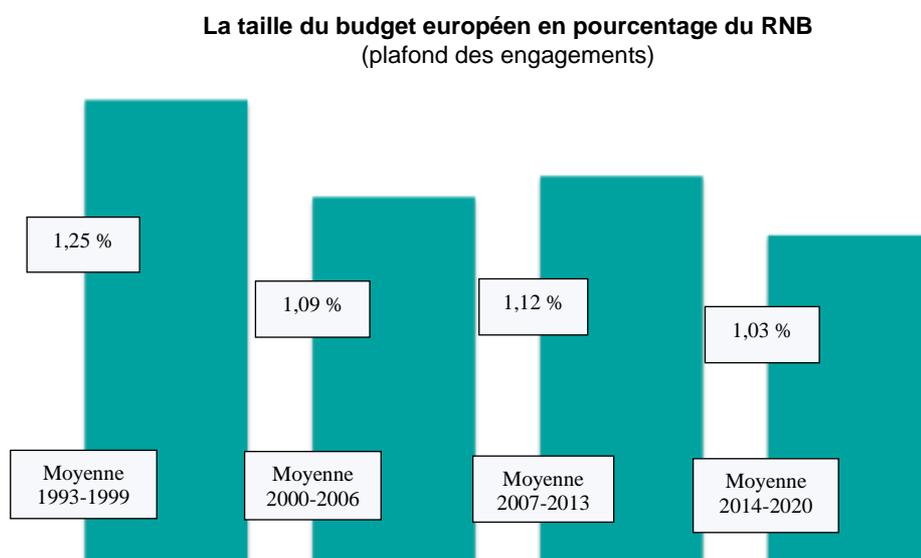
– Il en est de même de l'actuel cadre financier pluriannuel, qui couvre la période 2014-2020. Celui-ci représente 2 % des dépenses publiques totales dans l'UE.

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 frappe par son conservatisme général dans sa structure et par son parti-pris dominant : la réduction globale des dépenses (voir détails en Annexe 1¹). Les plafonds² fixés à la programmation budgétaire 2014-2020 ont en effet été nettement réduits au regard de la période 2007-2013 : en volume, ils passaient de 994,2 milliards d'euros à 968,9 milliards en crédits d'engagement, et de 942,8 milliards à 908,4 milliards en crédits de paiement, soit une baisse de - 5 % ;

¹ Voir par exemple Fabian Zuleeg, « The EU Multiannual Financial Framework (MFF) : agreement but at a price », European Policy Center, 11 février 2013 (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3306_the_eu_mff_-_agreement_but_at_a_price.pdf?doc_id=1335) et Mathilde Bouyé et Arthur Colin, « Rejet d'un budget européen d'austérité : une bataille stratégique pour 2014 », Terra Nova, 22 février 2013 (http://tnova.fr/system/contents/files/000/000/391/original/130222_-_Budget_europ_en_d'aust_rit_-_une_bataille_strat_gique_pour_2014.pdf?1432549196)

² Plusieurs types de plafonds sont utilisés. Pour les dépenses, le cadre financier pluriannuel fixe : a) des plafonds en valeur pour les crédits d'engagement et pour les crédits de paiement. Ceci concerne le montant total ainsi que les diverses catégories de dépenses. Ces plafonds servent à encadrer strictement les montants effectivement inscrits chaque année au budget annuel ; b) un plafond pour les crédits d'engagement et de paiement en pourcentage du revenu national brut (RNB). Pour les ressources propres, un plafond en pourcentage du RNB est déterminé par une décision spécifique sur les ressources propres. Ce dernier plafond, supérieur au précédent, est une forme de butoir maximum, à l'intérieur duquel les plafonds pour les dépenses jouent en quelque sorte un rôle de repère.

en proportion du revenu national brut européen (RNB), la part passait à 1,03 %, soit le niveau le plus faible depuis la période 1993-1999³.



Source : Commission européenne, Communication « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », COM(2018)98 final, 14.02.2018

Si l'organisation des dépenses en cinq rubriques⁴ restait largement inchangée, des mouvements assez significatifs entre ces rubriques ou en leur sein ont été opérés. L'évolution la plus notable a été la baisse relative et en volume (- 11 %) des dépenses de la politique agricole commune (PAC), la réduction la plus forte touchant les paiements directs aux agriculteurs (- 17 %). Les dépenses en faveur de la cohésion économique et sociale – les fonds structurels et de cohésion – étaient, elles aussi, réduites tant en part relative (de 35,7 % à 33,9 %) qu'en volume (- 8,4 %).

À côté de la baisse des dépenses, l'immobilisme en matière de recettes était emblématique de l'état d'esprit régnant alors. D'une part, la marge entre plafond des ressources propres et le plafond pluriannuel des paiements était accrue (passant à 0,28 % du RNB en crédits de paiement), privant ainsi l'Union européenne de ressources substantielles. D'autre part, la réforme du système des ressources propres était écartée.

³ Par comparaison, les dépenses publiques dans l'UE représentent 46,3 % du PIB (y compris le budget de l'UE), tandis que le déficit budgétaire annuel de la France est supérieur au budget annuel de l'UE (en 2009 et 2010, le budget de l'UE se montait à 112 et 120,5 milliards d'euros tandis que le déficit de la France représentait 144,8 et 136,5 milliards d'euros). Voir Nicolas-Jean Brehon, « Budget de l'Union européenne : quel compromis possible entre la France et l'Allemagne ? », Fondation Robert Schuman, 11 juin 2018 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-476-fr.pdf>)

⁴ Les cinq rubriques sont : 1. « Croissance intelligente et inclusive » (comprenant a. Compétitivité, et b. Cohésion économique, sociale et territoriale) ; 2. « Croissance durable – ressources naturelles » (dont les dépenses agricoles relatives aux marchés et paiements directs) ; 3. « Sécurité et citoyenneté » ; 4. « L'Europe dans le monde » ; 5. « Administration ».

1.2. UN BUDGET RÉSIDUEL, ANCRÉ DANS LES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE

La programmation budgétaire 2014-2020 n'aurait pu être significativement différente. L'état de l'intégration européenne et des forces présidant aux mécanismes décisionnels en matière budgétaire ne le permettaient pas. Fondamentalement, les caractéristiques du cadre financier européen 2014-2020 sont le reflet de blocages structurels hérités du passé et qui s'entretiennent les uns les autres.

Il est en effet une réalité trop souvent oubliée : le budget européen reflète les compétences attribuées à l'UE. En ce sens, à des compétences subsidiaires correspond un budget résiduel. Dans cette perspective, la part majoritaire de la PAC et de la cohésion économique et territoriale est la traduction budgétaire des compétences actuelles de l'UE dans ces domaines. La question principale est alors moins de discuter de leur poids dans le budget, que de s'interroger sur les objectifs qu'elles poursuivent et les moyens qu'elles se donnent pour les atteindre (voir plus bas).

À côté de ces deux politiques communes, l'UE a certes de fortes compétences d'harmonisation liées au Marché unique, mais l'investissement dans les structures elles-mêmes a été laissé à la responsabilité des États. Dès lors, la fonction principale attribuée au budget européen jusqu'à présent est soit d'accompagner les politiques d'harmonisation, soit de favoriser des coopérations entre États membres. Dans d'autres domaines, les États membres ont choisi de conserver l'essentiel de leurs prérogatives. La légitimité financière de l'UE est alors considérée comme résidant dans la stimulation d'initiatives visant à développer une communauté de savoirs et de valeurs par la coopération entre États ou acteurs non étatiques⁵.

Côté recettes, si toute progression dans la recherche de nouvelles ressources propres s'est révélée jusqu'ici impossible, c'est qu'elle bute sur la détermination d'une nouvelle assiette⁶.

La première difficulté est d'ordre technique. Plusieurs rapports de la Commission européenne⁷ ont analysé les différentes options : une taxe sur les transactions financières, une perception sur les enchères de droits d'émission de CO₂, une taxe sur le transport aérien, un prélèvement d'une part de la TVA perçue

⁵ C'est particulièrement le cas du programme cadre de recherche. C'est aussi le cas des programmes dans le domaine de la culture et de l'éducation, où l'essentiel de la valeur ajoutée européenne réside dans les partenariats, jumelages et mobilité transfrontaliers. C'est enfin le cas dans le domaine social – en dépit de la part grandissante que prend le Fonds social européen dans les politiques de l'emploi et d'insertion nationales – et bien sûr de l'action extérieure.

⁶ Les ressources du budget européen sont de trois types : les ressources propres traditionnelles (essentiellement les droits de douane et les cotisations sur le sucre) ; la ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (un taux uniforme de 0,30 % est perçu sur l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre (l'assiette TVA est limitée à 50 % du revenu national brut, RNB, de chaque pays) ; et la ressource fondée sur le RNB (un pourcentage uniforme est prélevé sur le RNB de chaque État membre pour les dépenses qui ne sont pas couvertes par les autres ressources propres afin d'équilibrer recettes et dépenses de l'UE).

⁷ Le dernier rapport en date est le rapport du groupe à haut niveau présidé par Mario Monti, « Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own resources, December 2016 » (http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)

par les États membres, une taxe sur l'énergie, un prélèvement sur la part de l'impôt sur les sociétés prélevé par les États membres. Les avantages et inconvénients de chaque option ont été pesés à l'aune des principes de suffisance et de stabilité, d'efficacité (notamment coûts opérationnels) et d'équité entre acteurs économiques et États membres. Aucune des options n'a recueilli un bilan coûts-avantages clair, mis à part la taxe sur les transactions financières finalement proposée en 2011. Comme évoqué, les États membres ont, en 2013, opté pour l'immobilisme.

Car la vraie difficulté est d'abord d'ordre politique. Comme toute réforme fiscale, la définition des objectifs est l'enjeu principal, ce qui est difficile à énoncer dans une communauté de 28 États souverains. S'agit-il de doter le budget européen d'une indépendance à l'égard des décisions des États ? S'agit-il de remédier aux défaillances du marché pour préserver des biens communs européens ? Quels effets redistributifs (entre acteurs économiques, entre États membres, entre régions européennes) sont-ils souhaités et acceptables ? Ces questions fondamentales n'ont jusqu'à présent pas trouvé de réponse commune. Dès lors, le débat politique rejoint le débat technique : toute nouvelle mesure requerrait un degré supplémentaire d'harmonisation fiscale. Or les traités maintiennent la fiscalité dans le domaine de compétence nationale (mis à part, dans une certaine mesure, la TVA) et verrouillent toute possibilité de décision européenne par la règle de l'unanimité.

1.3. UN BUDGET ORPHELIN DE PROJET EUROPÉEN

Le blocage n'a pas toujours été la règle. Le budget européen a en effet crû au fur et à mesure que croissaient les compétences de la CEE des origines (Communauté économique européenne) puis de l'UE. Ces augmentations successives avaient toutes pour but d'accompagner l'approfondissement et l'élargissement souvent concomitants de la Communauté puis de l'Union européenne: mise en place de l'Acte unique et intégration de l'Espagne et du Portugal ; préparation et accompagnement du lancement de l'Union économique et monétaire ; préparation de l'élargissement à l'Est puis intégration des nouveaux États membres.

Que signifie le coup d'arrêt de 2013 ? Au-delà de la conjoncture de crise dans laquelle il a été adopté, le frein budgétaire était surtout le reflet du grippage du mouvement vers l'approfondissement de l'intégration européenne. Les projets en faveur d'un surcroît d'intégration étant au point mort, comment un budget pour 28 États membres pouvait-il sinon continuer à augmenter, au moins se transformer significativement pour servir de nouveaux objectifs de l'UE ?

Ainsi, l'heure était surtout à démontrer la « valeur ajoutée européenne », entendue comme une action strictement nécessaire par rapport à l'action nationale. Pour de nombreuses propositions, il s'agissait principalement de rationaliser et de réordonner des instruments existants avant tout par souci de

réduire les coûts de transaction des programmes européens. Aucune des propositions ne visait à stimuler ou accompagner un saut d'intégration européenne supplémentaire. Tout au plus, grâce à une augmentation du budget du programme de recherche et des investissements dans les réseaux d'infrastructures, visait-on à encourager plus de convergence entre États membres.

De la même manière, alors que la préparation puis la discussion se déroulaient en même temps que la crise de la zone Euro, la réflexion sur l'intérêt ou la nécessité de doter la zone euro d'un budget commun était à peine ébauchée. De plus, cette réflexion se tenait en parallèle à la programmation budgétaire 2014-2020, sans aucune proposition spécifique d'outil financé par le budget européen⁸.

En somme, adopté au plus fort de la crise économique et financière en l'absence de vision commune sur le futur de l'UE, le rôle assigné à cette programmation pluriannuelle ne pouvait être d'accompagner un nouvel élan d'intégration européenne. La stabilité l'emportait donc car les fonctions redistributives et stabilisatrices de ses principaux chapitres restaient primordiales pour les pays de l'est et du sud de l'Europe, ses principaux bénéficiaires⁹.

1.4. DES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS AU SERVICE DE L'INERTIE ET DU DÉNI DÉMOCRATIQUE

Ancrée dans les compétences de l'UE et orpheline d'un projet européen porteur d'avenir, la discussion budgétaire devait finir victime des mécanismes institutionnels en vigueur, pensés par les traités successifs pour entretenir l'inertie et écarter le Parlement européen d'une grande part de la décision.

Les modalités de décision du cadre financier pluriannuel

La programmation budgétaire pluriannuelle est décidée à travers un ensemble d'actes législatifs dont les procédures d'adoption donnent la part belle aux États membres :

- Le règlement sur le cadre financier pluriannuel définit les principales priorités et politiques ainsi que les plafonds de dépenses. Il suit une procédure législative spéciale : décision à l'unanimité du Conseil, après approbation du Parlement européen. Le Parlement européen peut approuver ou rejeter la position du Conseil, mais il ne peut pas l'amender.
- La décision sur les ressources propres définit les catégories de recettes, le taux d'appel maximum à appliquer annuellement, les plafonds maximum des ressources et les éventuels mécanismes de correction. C'est une décision du seul Conseil, prise à l'unanimité et qui nécessite la ratification des parlements nationaux.
- Des législations sectorielles définissent les bases juridiques des principaux programmes de dépenses (agriculture, cohésion, recherche, etc.) et donc leurs objectifs et modalités de mise en œuvre. À quelques exceptions près, ces législations sont adoptées selon la procédure législative

⁸ La Commission proposait en mars 2013 (COM(2013) 165 final) un instrument de convergence et de compétitivité devant doter l'Union économique et monétaire d'une capacité budgétaire autonome et fondée sur des propres ressources. Ces propositions restèrent lettre morte.

⁹ Selon la Commission européenne (Septième rapport sur la cohésion économique et sociale, page xxiii), la politique de cohésion est la principale politique d'investissement de l'UE: elle fournit un financement équivalant à 8,5 % des investissements en capital des pouvoirs publics de l'UE, un chiffre qui monte à 41 % pour l'UE-13 et à plus de 50 % pour six États membres (PT, HR, LT, PL, LV, HU, SK).

ordinaire de décision conjointe, sur un pied d'égalité, du Conseil et du Parlement européen.
– Un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission complète le tout pour édicter des principes communs en matière de discipline budgétaire et de coopération en matière budgétaire afin de faciliter la décision sur le budget annuel.

« Pas de taxation sans représentation » disaient les pourfendeurs de l'absolutisme anglais avant de doter l'Angleterre d'un Habeas Corpus et d'un Parlement décidant des impôts alimentant le budget de la Couronne. C'est loin d'être le cas dans l'UE. Les décisions sur les ressources propres, au lieu de s'inscrire dans la tradition de la « méthode communautaire », restent l'émanation de la conception classique des relations entre États souverains (l'ordre westphalien) et exclut l'accord formel du Parlement européen.

De même, la procédure pour l'adoption de la programmation pluriannuelle des dépenses bride considérablement les pouvoirs d'intervention du Parlement européen, dès lors que celui-ci ne peut qu'approuver ou rejeter en bloc une position du Conseil durement négociée à l'unanimité et endossée au niveau le plus élevé de la représentation des États. Par ailleurs, si le Conseil européen peut, à l'unanimité, autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée sur le cadre financier pluriannuel, il s'est bien gardé de le faire.

Le double jeu de la règle de l'unanimité et de la structure des ressources propres, qui pousse les États membres à les considérer comme des transferts depuis les trésors nationaux, a pour effet de faire prévaloir les rapports de force interétatiques. « Qui paie décide » semble le principe qui prévaut, et c'est ce qui a été plus que jamais à l'œuvre en 2013¹⁰ (voir détails en Annexe 1).

2. LES DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LA PÉRIODE 2021-2023

La programmation budgétaire 2014-2020 s'est donc révélée une occasion manquée d'actualiser les priorités budgétaires de l'Union, de réformer ses modes de financement et de simplifier et flexibiliser ses modalités de mise en œuvre. Sans surprise, aussitôt entré en vigueur, le cadre financier a montré tant son inadéquation aux besoins que son inflexibilité et a dû faire l'objet de multiples ajustements.

Au regard de cette expérience, la programmation budgétaire post-2020 fait face à des enjeux majeurs. D'une part, jamais les défis n'ont été aussi grands (flux migratoires, terrorisme, renforcement de la zone euro, transformation numérique et énergétique), ni le décalage entre les besoins et les moyens financiers. D'autre part, le départ du Royaume-Uni bouleverse les termes de la discussion sur les recettes. Dans ces

¹⁰ Voir notamment Nicolas-Jean Brehon, « L'accord sur le budget européen 2014/2020 : la fin d'un (petit) suspense budgétaire ? », Fondation Robert Schuman, 4 février 2013 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-266-fr.pdf>)

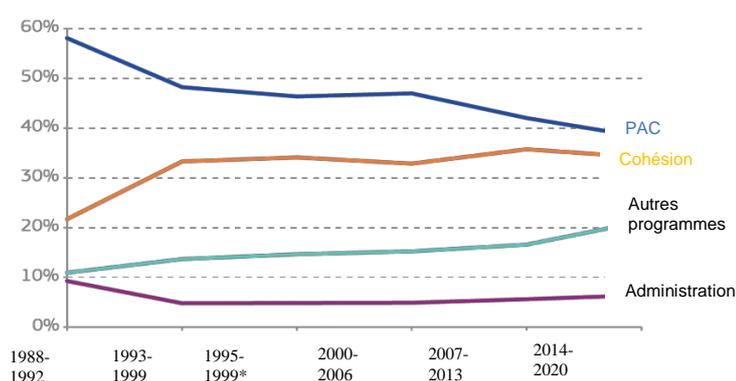
circonstances, la programmation budgétaire post-2020 offre des opportunités inédites de renouvellement des priorités et de la structure du cadre financier.

2.1. INADÉQUATION ET INFLEXIBILITÉ DU CADRE FINANCIER 2014-2020

La structure et les priorités du cadre financier européen ont très peu évolué depuis la période des paquets Delors. Elles se révèlent aujourd’hui inadéquates à plusieurs titres¹¹.

Premièrement, les trois quarts des dépenses du budget européen sont redistribuées aux États membres sous forme d’enveloppes prédéterminées pour toute la période budgétaire, principalement à travers les programmes pluriannuels de la PAC et de la politique de cohésion. De plus, un tiers des dépenses « transnationales » est alloué aux institutions européennes. Ainsi, une part minimale (environ 20 %) est allouée aux dépenses mises au bénéfice des « biens communs » européens comme les réseaux d’infrastructures transeuropéens, les programmes d’échanges et de coopération (programme cadre de recherche ou Erasmus, par exemple) et l’aide extérieure.

Composition du cadre financier pluriannuel de l’UE



*Ajusté pour l’élargissement de 1995

Source : Commission européenne, Communication « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », COM(2018)98 final, 14.02.2018

Deuxièmement, les deux principaux postes budgétaires que sont la PAC et la politique de cohésion sont sous pression. Même si, au fil des réformes, le contenu de la PAC évolue, ses paramètres restent largement inchangés et suscitent de plus en plus de critiques. Alors que la réduction des dépenses agricoles pour la période 2014-2020 est en ligne avec le poids décroissant de l’agriculture dans l’économie européenne, l’absence de réforme approfondie n’a fait que repousser à plus tard le traitement des problèmes structurels de l’agriculture européenne. La PAC n’a, notamment, pas permis de répondre

¹¹ Voir par exemple Jean Arthuis, « Perspectives financières européennes 2021-2027. Quel budget pour quelle Europe ? », Fondation Robert Schuman, 27 novembre 2017 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-453-fr.pdf>)

aux situations de crise auxquelles les agriculteurs font face depuis plusieurs années ni de mieux cibler les aides directes agricoles en faveur des plus petites exploitations (80 % des aides vont à 20 % des exploitations). Même si les aides au développement rural (« deuxième pilier » de la PAC) soutiennent la diversification des revenus des agriculteurs, des mesures environnementales et le changement des pratiques agricoles notamment, ceci ne représente qu'environ un quart du budget de la PAC. La réponse aux crises et aux enjeux de demain ne passe donc assurément pas par la concentration du budget sur les aides au revenu des agriculteurs comme actuellement, particulièrement dans un contexte de mondialisation faite de concurrence dans l'accès aux ressources et où émergent de nouveaux acteurs agro-alimentaires¹².

Quant à la politique de cohésion, elle a perdu progressivement le sens que lui donnent les traités. À l'origine pensée comme le moyen de favoriser le rattrapage économique et social des régions les plus défavorisées, elle est devenue progressivement tout à la fois le partenaire financier principal des autorités locales et régionales partout en Europe, une politique de retours budgétaires pour les États et un instrument de visibilité pour l'UE auprès des citoyens et des acteurs économiques. Pour la programmation 2014-2020, alors qu'une réduction des dépenses de cohésion semblait logique après sa forte augmentation liée à l'intégration des douze nouveaux États membres, la question de l'adaptation de l'UE aux nouveaux enjeux (mondialisation, transformation technologique...) et de l'efficacité des mécanismes mis en place n'a guère été traitée¹³.

Troisièmement, les nouveaux enjeux auxquels a dû faire face l'UE dans les années 2010 (crise de la dette grecque puis nécessité de relancer les investissements, soudaines migrations massives et impératif d'accueil des réfugiés, attentats terroristes, cyberattaques) ne sont pas prioritaires financièrement ou n'ont pas d'instrument financier à leur service. Ainsi, la gestion en commun des frontières et des migrations disposait initialement de moins de 20 milliards d'euros dans la programmation 2014-2020, à savoir 2 % de l'ensemble du budget européen, tandis que ni le développement de coopération en matière de défense et de sécurité commune, ni la zone euro ne sont dotés d'outils financiers dédiés. De même, l'action extérieure étant dispersée dans diverses enveloppes (rubrique 5 du budget, Fonds européen de développement et réserve d'aide d'urgence – tous deux hors budget), le budget européen n'a pas permis de réagir aux situations de crises extérieures dans des délais et proportions commensurables aux enjeux. Enfin, alors que l'objectif transversal est de consacrer 20 % du budget au changement climatique et à la

¹² Richard Robert, « La PAC est morte, vive la PAC ! », Telos, 5 mars 2018 (<https://www.telos-eu.com/fr/economie/la-pac-est-morte-vive-la-pac.html>)

¹³ Voir par exemple Marjorie Jouen, « Solidarité 2.0 », Institut Jacques Delors, 13 juin 2017. (<http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/solidarit2.0.-marjoriejouen-juin2017.pdf>) et « Pour une politique de solidarité territoriale post-2020 », Institut Jacques Delors, 29 mars 2018 (<http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/03/Pourunepolitiquedesolidariteterritorialepost2020-Jouen-mars18.pdf>)

transition énergétique, il s'avérera très difficile à atteindre dès lors que le succès repose sur le poids financier relatif de la PAC, qui n'en fait pas une de ses priorités¹⁴.

Faute de flexibilité et de moyens pour répondre aux besoins nouveaux, il a été fait usage de subterfuges : appel systématique aux quelques réserves et instruments de flexibilité existants, ingénierie financière, redéploiements au détriment des programmes existants, et recours à des mécanismes extrabudgétaires complétés par des contributions nouvelles sollicitées auprès des États membres¹⁵. Mais ces ajustements n'ont apporté que 6 milliards d'euros supplémentaires, soit à peine 0,6 % du total, car elles se devaient de rester à l'intérieur des plafonds fixés en 2013.

Les conséquences de cette situation ne sont pas soutenables et sont préjudiciables à l'UE : d'une part, l'inefficacité au regard des besoins et des priorités de l'Union alimente l'eurosepticisme autant des « payeurs nets » que des principaux bénéficiaires ; d'autre part, l'absence de débat approfondi sur les recettes prolonge l'absence d'indépendance du budget et de décision démocratique sur le mode de financement de l'UE.

2.2. LE BREXIT : UNE OPPORTUNITÉ ?

La sortie du Royaume-Uni est à la fois une menace et une opportunité¹⁶. Ses conséquences sur la négociation budgétaire européenne se manifesteront directement dans deux domaines : le niveau du budget et la question des soldes nets et rabais.

S'agissant du niveau du budget, principal point de fixation des dernières négociations budgétaires, le Royaume-Uni a traditionnellement joué le rôle d'aiguillon des contributeurs nets pour demander le plafonnement du budget à 1 % du RNB. Il s'est ainsi montré le principal allié de l'Allemagne, premier financeur et premier contributeur net. À eux deux, l'Allemagne et le Royaume-Uni représentent en effet la moitié des contributions nettes. Mais, avec le départ britannique, l'Allemagne perd son meilleur allié. Pouvant compter sur l'appui des autres États membres contributeurs nets qui plaident pour une maîtrise stricte des dépenses (Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Autriche), il est peu probable cependant

¹⁴ Voir Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°31, « Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat : des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants », 2016 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_31/SR_CLIMATE_FR.pdf)

¹⁵ C'est le cas notamment du Fonds d'investissement Juncker, des fonds fiduciaires pour abonder l'action extérieure dans la stabilisation des crises en Afrique et au Moyen-Orient et du Fonds européen d'investissement durable destiné à traiter les causes structurelles de l'émigration depuis l'Afrique.

¹⁶ Voir notamment Nicolas-Jean Brehon, « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union européenne », Fondation Robert Schuman, 4 décembre 2017 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-454-fr.pdf>)

qu'elle infléchisse ses positions traditionnelles sans une modification substantielle, voire drastique des termes de la discussion budgétaire.

Il est difficile d'anticiper les effets du retrait britannique sur la discussion relative au niveau du budget européen, mais l'effet mécanique du Brexit est clair : le poids économique du Royaume-Uni (13,6 % du RNB) étant supérieur à sa part dans le financement du budget européen (12 %), le retrait britannique a plus d'impact sur les calculs en pourcentage du RNB. Pour maintenir le budget à son niveau actuel de 1 % du RNB, il devrait être réduit de 21 milliards d'euros, ce qui paraît inconcevable¹⁷. La question du plafonnement à 1 % du RNB n'a donc plus lieu d'être. *A contrario*, la prise en charge complète de la contribution nette britannique reviendrait simplement à atteindre le plafond des ressources propres, à savoir 1,23 % du RNB. Un accroissement du budget européen est donc possible à l'intérieur de l'actuel plafond des ressources propres¹⁸.

Le Brexit aura surtout un impact sur les ressources propres, la contribution britannique au budget européen représentant environ 13 milliards d'euros par an. La bonne nouvelle est que le Brexit met fin au rabais.

Les rabais sont décidés après détermination des soldes nets, calculés par différence entre les dépenses de l'UE dans l'État membre concerné et sa contribution au budget. Cette approche purement comptable occulte évidemment tous les bénéfices économiques et politiques de l'appartenance à l'UE, dont les États les plus riches sont les premiers à bénéficier. Toutefois, il est juste de dire que les transferts ainsi calculés sont massifs et reflètent, de fait, une solidarité budgétaire significative entre « contributeurs » et « bénéficiaires » nets. 40 milliards d'euros par an sont en effet redistribués par l'intermédiaire du budget européen ; deux tiers de cette redistribution est assurée par trois États membres (Allemagne, Royaume-Uni et France¹⁹) et les deux tiers de ces fonds ainsi redistribués vont à cinq États membres (Pologne, Grèce, Hongrie, Roumanie, République tchèque²⁰).

Le départ du Royaume-Uni bouleverse cette équation. En effet, le « rabais » se traduit par un remboursement s'élevant à deux tiers de la contribution nette du Royaume-Uni. Mais, par ailleurs, plusieurs États (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suède) bénéficient à leur tour d'une correction du financement du rabais britannique (« rabais sur le rabais »). En conséquence, le financement du rabais

¹⁷ Nicolas-Jean Brehon, « Budget de l'Union européenne : quel compromis possible entre la France et l'Allemagne ? », Fondation Robert Schuman, 11 juin 2018 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-476-fr.pdf>)

¹⁸ Voir Nicolas-Jean Brehon, « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union européenne », op. cit.

¹⁹ Voir Nicolas-Jean Brehon, « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union européenne » op. cit.; Allemagne : 14,5 milliards € en moyenne annuelle 2013-2015 (33,3 %) ; Royaume-Uni : 8,4 milliards € (19,1 %) ; France : 7 milliards € (16,1 %).

²⁰ Ibid. Pologne : 11,8 milliards € en moyenne annuelle 2013-2015 (27 %) ; Grèce : 5,1 milliards € (11,7 %) ; Hongrie : 5,1 milliards € (11,6 %) ; Roumanie : 4,6 milliards € (10,5 %) ; République tchèque : 4 milliards € (9,2 %).

britannique est assuré à 26 % par la France, suivie de l'Italie (19,7 %), de l'Espagne (12,9 %) et de l'Allemagne (6,4 %) ²¹.

Sachant qu'une augmentation de 0,1 % du RNB du budget européen représente pour l'Allemagne une contribution additionnelle annuelle de 3 milliards d'euros ²², la prise en charge de la contribution britannique par les autres États membres imposera de revoir les principes de financements de l'UE. En effet, soit le volume du budget diminue pour tenir compte de la perte des ressources britanniques, et la répartition des dépenses entre politiques et/ou États membres doit être profondément revue ; dans ce cas, la discussion courra vite à la paralysie. Soit les « contributeurs nets » sont appelés à contribuer davantage pour compenser tout ou partie de la baisse des recettes ; or ceci semble hautement improbable étant donné la part déjà prise par l'Allemagne et la France. Soit l'UE trouve de nouvelles ressources propres qui ne reposent pas sur des transferts budgétaires en provenance des États membres.

2.3. DES MOYENS FINANCIERS EN SOUTIEN D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE INNOVANT ET D'UNE EUROPE QUI PROTÈGE

Au vu des inadéquations héritées du passé et des enjeux qu'implique le Brexit, la nouvelle programmation budgétaire de l'après-2020 offre une opportunité unique de se réinterroger sur les moyens dont dispose l'UE pour accomplir ses missions. En d'autres termes, de s'accorder sur une vision politique répondant à la question principale : quels sont les domaines dans lesquels l'échelon européen sera plus efficace que les États pris individuellement pour investir dans les missions assignées à l'UE ?

Suivre quelques principes permettrait un aggiornamento du cadre financier pluriannuel. Ces principes devraient être les suivants.

- La lisibilité : l'organisation des dépenses devrait, d'une part, faire place au financement des développements futurs de l'Union et, d'autre part, se concentrer sur le soutien à l'investissement et l'innovation en faveur du développement durable. Bref, concentrer le budget sur le financement des biens communs européens.
- La pluralité et la concentration des moyens d'action : il est indispensable de se départir de la logique de juste retour fondée sur les seules subventions directes et sur l'universalité des bénéficiaires (tous les États membres) pour passer à une pluralité des types d'intervention en

²¹ Ibid. Le rabais britannique s'élève à 6 milliards € en moyenne sur la période 2014-2016. Le financement en est assuré par : France – 1,604 milliard € ; Italie – 1,184 milliards € ; Espagne – 0,777 milliards € ; Allemagne – 0,386 milliards €.

²² Ibid.

fonction de la finalité recherchée et concentrer les financements sur certains types de bénéficiaires afin d'en accroître l'impact.

- L'autonomie : il est indispensable de doter le budget de ressources qui le mettent à l'abri des marchandages comptables entre États membres. Ceci implique une réforme des ressources propres, qui devraient être prélevées sur des activités de dimension européenne.
- La flexibilité : sans mettre en question les vertus de la planification à long terme, il est indispensable d'introduire de nouveaux mécanismes permettant une réaction rapide aux événements imprévus et de simplifier les conditions d'activation des mécanismes existants.

À l'aune de ces principes, quelques priorités thématiques peuvent être définies²³. De façon générale, il s'agirait moins de financer des politiques communes qui viennent en soutien des interventions des États membres (agriculture, cohésion, recherche et développement) que des biens publics européens que les États membres ne peuvent atteindre seuls et pour lesquels l'intervention européenne est indispensable et plus efficace.

Dans cette perspective, les domaines à renforcer prioritairement devraient être : i) la recherche et le développement technologique (stimuler la mutation technologique et son incorporation dans les activités industrielles et de services) ; ii) la transition vers le bas-carbone (transformation des réseaux d'infrastructures, conversion des industries dans le bas-carbone, efficacité énergétique des bâtiments) ; iii) l'adaptation à la mondialisation (stratégies d'innovation et d'investissement des PME, accompagnement des travailleurs aux mutations liées à la mondialisation) ; iv) l'absorption des chocs asymétriques en zone euro ; v) le développement des organes et outils pan-européens nécessaires à la gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité des citoyens ; et vi) l'action internationale de l'Union avec priorité au développement et aux crises humanitaires dans son voisinage.

Pour ne pas tomber dans le piège des marchandages budgétaires du passé, place devrait être faite à l'innovation dans les modalités d'intervention. Rien n'impose en effet que le seul vecteur soit des dépenses dirigées vers des bénéficiaires directs comme cela a traditionnellement été le cas. Si l'Union se dotait au contraire d'une panoplie diversifiée d'outils financiers, mieux adaptés à la nature et à l'objet des financements, l'efficacité de son intervention en serait renforcée autant que la capacité à trouver des compromis politiques entre États membres. Trois modalités s'ouvrent ici.

²³ Le texte qui suit est en grande partie déjà paru à l'intérieur du rapport du pôle Europe, « Pour un quinquennat européen », Terra Nova, 15 mars 2017 : http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/333/original/15032017_-_Pour_un_quinquennat_europ_en.pdf?1489572794

Premièrement, le budget communautaire devrait viser prioritairement le rattrapage économique des régions les moins avancées, la recherche et l'innovation ainsi que la mise sur pied d'une gestion commune des frontières, de l'asile et de la sécurité en renforçant les capacités des États membres les plus faibles ainsi que les agences européennes chargées des frontières et de l'asile. En d'autres termes, les grands axes seraient: i) la recherche et le développement technologique, donnant la priorité aux technologies de l'énergie, de l'information et des biosciences, ainsi que la transition énergétique et l'action climatique ; ii) le développement régional axé sur la transition énergétique (particulièrement dans les États de l'Est) et sur des stratégies d'adaptation à la mondialisation ; iii) la gestion des frontières, de l'asile et de la sécurité ; et iv) des financements extérieurs donnant la priorité à l'Afrique et à une capacité de réaction rapide face aux crises (y compris humanitaires).

Deuxièmement, l'investissement dans les facteurs de production et les infrastructures requiert des modalités garantant d'une bonne efficacité de l'argent public. L'expérience du « fonds Juncker » a montré la voie et, par ailleurs, confirmé que l'Europe fait face à un gap d'investissement tel qu'aucun budget communautaire ne parviendra jamais à combler. C'est donc un fonds d'investissement stratégique européen dont l'UE a besoin, dont l'objectif serait de relancer l'intervention des institutions financières en faveur de la transformation de l'économie européenne, et qui s'appuierait sur la Banque européenne d'investissement (BEI) dans la continuité du fonds Juncker²⁴.

Troisièmement, la zone euro devrait se doter d'une capacité budgétaire propre pour préserver la faculté des États membres, en cas de crise économique grave, de maintenir des stabilisateurs automatiques efficaces et de ne pas freiner leurs investissements d'avenir. Un budget de la zone euro aurait donc pour tâche de financer une assurance-chômage européenne²⁵ et de compléter le Fonds pour les investissements stratégiques dans les États en incapacité temporaire d'assurer l'équilibre de leurs finances publiques et donc de soutenir les investissements de long terme.

La question qui se pose à ce sujet est de savoir si une telle capacité financière devrait être indépendante du budget de l'UE ou incluse dans celui-ci. Pour des raisons liées à la nature même de la zone euro – tous les États de l'UE ont vocation à la rejoindre un jour –, à la complexité qu'impliquerait la création *ex nihilo* de mécanismes hors du budget de l'UE (y compris la problématique de ses recettes) et à la

²⁴ L'efficacité du Fonds européen pour les investissements stratégiques devrait cependant être renforcée pour garantir l'effet de levier de l'intervention du budget européen et son additionalité par rapport à d'autres interventions. Cela nécessitera d'inciter la BEI à prendre des participations plus risquées et à moins se soucier de la qualité de sa signature. Mais il faudrait aussi poser des priorités plus claires quant aux priorités d'investissement. Ces priorités devraient être les PME innovantes, les réseaux d'énergie et de transport propres de dimension transfrontière, les investissements industriels bas-carbone et l'économie circulaire.
Voir : https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_fr

²⁵ Voir Florian Mayneris, « Pour une assurance chômage européenne », Terra Nova, avril 2014 (<http://tnova.fr/etudes/pour-une-assurance-chomage-europeenne>).

nécessité d'assurer un contrôle démocratique via le Parlement européen, il est préférable que cette capacité budgétaire de la zone euro soit un chapitre dédié du budget de l'UE.

Si cette panoplie d'instruments était mise en place, la taille du budget européen, et donc de la contribution de chaque État membre, perdrait de son importance symbolique. Rappelons que 85 % du financement de l'UE est assuré par deux « ressources propres », l'une fondée sur des agrégats statistiques dérivés du revenu national brut (RNB) et l'autre sur un prélèvement d'une part de la TVA perçue par les États membres. Ceci amène beaucoup d'États membres à assimiler les ressources propres à des contributions nationales. Cet état de fait a donné naissance à une attitude résumée par l'expression « *I want my money back* », qui met à mal la raison d'être d'un budget commun et remet en cause le principe fondamental de solidarité qui sous-tend l'appartenance à l'UE.

Cependant, la mise en place de ressources autonomes déconnectées de la richesse de chaque État est impérative pour rendre indépendant le choix des priorités de dépenses à l'égard de la part respective des contributions et des « retours » dont bénéficie chaque État membre. Retenons ici deux principes : l'assiette d'une telle ressource devrait être harmonisée au niveau européen ; l'objet du prélèvement devrait représenter un intérêt de dimension européenne. Dans cette logique, nous plaillons pour de nouveaux prélèvements assis d'une part sur la fiscalité des bénéficiaires des capitaux et revenus mobiles au sein du Marché intérieur et d'autre part sur une taxe carbone.

3. LES TERMES DE LA DISCUSSION

La Commission européenne a fait ses propositions de cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 le 2 mai 2018²⁶. Elles occuperont la scène européenne pour au moins les deux prochaines années : il faudra en effet au moins deux ans aux institutions pour prendre toutes les décisions, et ceci d'autant plus qu'avec les élections européennes de juin 2019, l'activité du Parlement européen s'interrompra pour environ un semestre (entre mars et octobre 2019).

Les propositions de la Commission frappent par leur ambition et la rupture avec le passé. Les négociations qui s'annoncent révéleront si les institutions européennes, États membres réunis au sein du Conseil et Parlement européen, se placent sur le même plan ou si le paradigme du passé prévaudra, à savoir celui de la rigueur et du « juste retour ».

²⁶ Communication du 2 mai 2018, COM(2018)321 final.

3.1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : DE FORTES INFLEXIONS PAR RAPPORT AU PASSÉ, COMBINANT AMBITION, INNOVATION ET CONTINUITÉ

De façon générale, les propositions de la Commission marquent de fortes inflexions par rapport au passé et tentent de combiner ambition et innovation, tout en s'inscrivant dans la continuité des évolutions antérieures (voir détails en Annexe 2).

Le premier fait marquant est non seulement la fin de la baisse générale du budget, mais une augmentation des dépenses. Il est en effet proposé une augmentation des engagements et des paiements en volume (+ 5 et + 8 milliards d'euros respectivement, soit + 5 % et + 8 %) mais aussi en pourcentage du RNB (passant de 1 % à 1,11 % pour les engagements, et de 0,95 % à 1,08 % pour les paiements). La Commission propose également, pour la première fois, de relever le plafond des ressources propres de 1,23 % à 1,29 % du RNB.

Pour y arriver en dépit de la fin de la contribution britannique due au Brexit, la Commission propose la réforme tant attendue des ressources propres. Dans ce domaine, il est envisagé d'éliminer toutes les corrections liées au rabais britannique et d'établir le principe selon lequel les recettes provenant directement des politiques de l'UE doivent être versées au budget de l'UE. La Commission propose ainsi un panier de quatre nouvelles ressources²⁷ : la ressource basée sur la TVA rénovée ; une recette basée sur les droits d'émission de carbone ; une recette basée sur l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés ; une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages plastiques non recyclés²⁸. Mais s'agissant de l'ampleur de ces nouvelles ressources, elle a opté pour une introduction progressive²⁹ et, somme toute, limitée, équivalente à 12 % de l'ensemble des ressources propres et 22 milliards d'euros de recettes.

La proposition marque aussi une réorientation significative des priorités de dépenses (voir le détail en Annexe 2³⁰). La hausse la plus marquante concerne le chapitre consacré à la migration et à la gestion des

²⁷ En outre, un prélèvement sur les droits de seigneurage est proposé comme source de financement du mécanisme de stabilisation des investissements pour les États membres de la zone euro en cas de chocs macro-économiques asymétriques. Le seigneurage est l'avantage financier direct qui découle, pour l'émetteur, de l'émission d'une monnaie. Dans la zone euro, bien que la Banque centrale européenne (BCE) n'émette pas directement de billets en euros (ce sont les banques centrales nationales qui en sont chargées), 8 % de la valeur de l'ensemble des billets en circulation dans la zone euro sont considérés comme émis par elle ; la BCE perçoit ainsi le revenu de seigneurage sur ces 8 %.

²⁸ Ceci est lié à la nouvelle politique d'économie circulaire et notamment de réduction de l'usage du plastique.

²⁹ L'introduction de la ressource fondée sur la nouvelle assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés dépend en effet d'abord de l'adoption de la nouvelle législation européenne en la matière puis de son application effective.

³⁰ Les comparaisons entre les deux périodes de programmation ne peuvent se faire aisément du fait d'une part des réductions impliquées par le retrait du Royaume-Uni, et d'autre part de la réorganisation substantielle des différents programmes en nouvelles rubriques, et notamment de la budgétisation du Fonds européen de développement. Les points de référence peuvent également être multiples : le total des allocations 2014-2020 ou la dernière année 2020 (car le profil annuel varie selon les rubriques), l'utilisation des prix courants (2018) ou des prix constants ; ou encore la programmation ou l'exécution effective. Les chiffres présentés ici comparent,

frontières (multiplié par 3) et le chapitre dédié à la sécurité et à la défense³¹. Dans ce dernier, entièrement nouveau, les fonds pour la sécurité intérieure (coopération policière et judiciaire) augmentent de 23 % tandis qu'est introduit pour la première fois un chapitre en matière de recherche et d'investissements de défense doté de 17,2 milliards d'euros. Le tout reflète une volonté claire de commencer à mettre le budget européen au service de nouvelles fonctions régaliennes de l'UE.

Le chapitre consacré à la recherche, à l'innovation et aux investissements, qui augmente de 30 % globalement, est le principal bénéficiaire des redéploiements envisagés. La Commission a choisi de renforcer très significativement le soutien direct aux investissements (+ 39 %) à travers un Fonds unique d'investissement « InvestEU » doté de 13 milliards d'euros pour prolonger et renforcer le Fonds Juncker, tout en accroissant les dotations en faveur des interconnexions des réseaux d'énergie, de transport et du numérique (pour un montant d'environ 30 milliards euros) et en continuant d'augmenter fortement le programme cadre de recherche de l'UE (+ 29 %).

Il est notable également que le programme pour l'environnement augmente de 46 % et qu'une attention particulière soit accordée aux échanges entre les citoyens européens : le programme d'échange Erasmus+ est presque doublé (+ 92 %), le Corps européen de solidarité qui s'adresse aussi aux jeunes est quadruplé, et le soutien à la création culturelle augmente de 17 %. Enfin, l'action extérieure bénéficie d'une hausse modérée de 13 %, largement imputable à l'inclusion à l'intérieur du cadre financier pluriannuel du Fonds européen de développement (FED), qui bénéficie aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique pour 30 milliards d'euros.

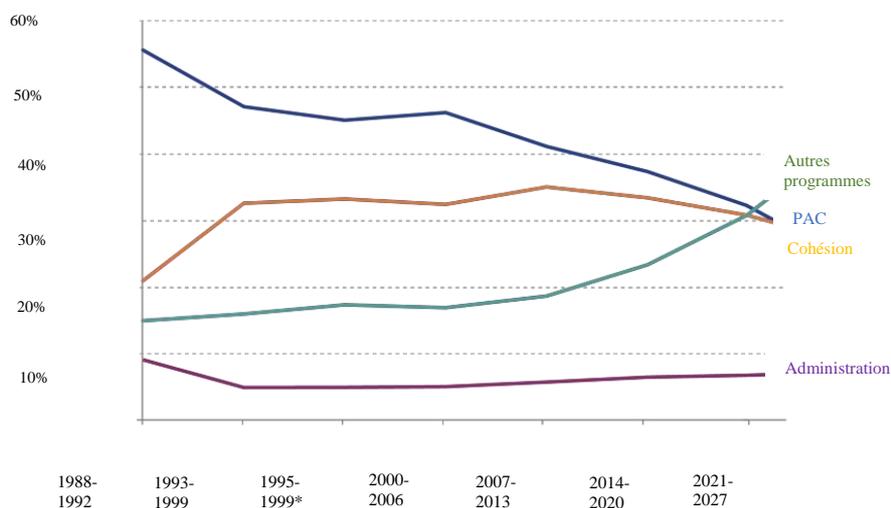
Les chapitres traditionnellement les plus importants sont ceux qui subissent les plus fortes baisses pour alimenter les renforcements précités. Les dépenses de la PAC et de la cohésion sont réduites de 15 % et 11 % respectivement. À l'intérieur de ces rubriques, les choix de la Commission sont à relever. Entre les deux piliers de la PAC – soutien au revenu des agriculteurs et développement rural –, la Commission semble vouloir adoucir le message aux agriculteurs en ne réduisant les paiements directs que de 11 % tandis qu'elle coupe dans le développement rural (le « deuxième pilier de la PAC ») à hauteur de 28 %. Quant à la politique de cohésion, c'est le Fonds de cohésion, qui finance les infrastructures dans les États les plus pauvres (moins de 90 % du PIB moyen européen), qui subit la plus forte baisse (- 45 %), alors que le Fonds européen de développement régional (FEDER) est stable (+ 2 %) tandis que le Fonds social européen (FSE) est légèrement réduit (- 7 %). La Commission semble montrer ici qu'elle considère la

en prix 2018, les enveloppes totales 2021-2027 avec les enveloppes totales 2014-2020 d'un cadre financier « virtuel » d'où sont déduites les dépenses au Royaume-Uni et auquel est ajouté le Fonds européen de développement (FED).

³¹ Est proposée la création, à l'intérieur du budget, d'un Fonds européen pour la défense pour stimuler la recherche et la coopération industrielle, et en dehors du budget, une Facilité européenne pour la paix visant à mener des missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune et à fournir une aide militaire et de défense aux pays tiers et organisations régionales et régionales.

mise à niveau en infrastructures des États d'Europe orientale comme largement atteinte, mais qu'elle reconnaît que partout en Europe – donc aussi dans les États les plus riches – des territoires ont besoin de la solidarité européenne.

Composition du cadre financier pluriannuel de l'UE à l'horizon 2027



*Ajusté pour l'élargissement de 1995

Source : Commission européenne, Communication « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », COM(2018)98 final, 14.02.2018

Est-ce à dire que ces mouvements conduisent à un rééquilibrage significatif entre les différents postes de dépenses ? Si ces propositions sont adoptées, d'ici à 2027 la PAC et la cohésion ne seraient plus les deux premiers postes budgétaires, passant respectivement à 30 % et 29 % du cadre financier pluriannuel, tandis que l'ensemble des autres dépenses représenteraient 35 % du total. Vu sous un autre angle, ceci impliquerait que près de la moitié du budget européen (près de 531 milliards d'euros, soit 47 %) soit désormais alloué à la recherche, l'innovation, l'investissement dans les interconnexions de dimension européenne et dans le développement régional ainsi que dans la cohésion sociale. Il s'agirait donc d'un rééquilibrage significatif par rapport aux années 1990 et 2000.

Si l'on considère, par contre, que le budget européen devrait évoluer vers des fonctions liées à la protection et à l'action géopolitique de l'UE, l'évolution est nettement plus modeste : la part des rubriques liées aux frontières, à la sécurité et à l'action extérieure (164 milliards d'euros) ne sera que de 14 % au

total (2,7 %, 2,1 % et 9,6 % respectivement)³². Comme indiqué précédemment, ceci reflète largement les compétences de l'UE : en dépit de la volonté affichée de développer ces nouveaux domaines d'action, l'intervention financière de l'UE reste subsidiaire à celle des États, en matière de gestion des frontières comme de sécurité et de politique étrangère.

Au total, l'orientation générale des propositions de la Commission européenne correspond à ce que l'on peut attendre d'une programmation budgétaire ajustée aux nouveaux besoins. Le poids budgétaire des différentes rubriques est modifié pour à la fois se concentrer sur le soutien à l'investissement et l'innovation et faire place au financement des développements futurs de l'Union en matière de sécurité et défense, gestion des frontières et zone euro. Bref, le budget est davantage orienté vers le financement des biens communs européens, renforçant la place des programmes de nature vraiment européenne, tout en préservant un rôle significatif à la solidarité en direction des territoires.

La Commission amorce aussi une diversification des modalités d'intervention de l'UE, en proposant de renforcer la coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour le soutien à l'investissement, et d'introduire le soutien direct aux États membres de la zone euro soit pour des réformes structurelles (22,3 milliards d'euros sont prévus), soit pour absorber les chocs macro-économiques asymétriques par la stabilisation des investissements³³. Ce dernier élément est un premier pas vers la création d'une capacité budgétaire propre à la zone euro, et la reconnaissance du besoin d'aider les États à préserver leur capacité d'investissement en cas de choc asymétrique.

Les propositions cherchent aussi à répondre aux divers appels à lier davantage le bénéfice des fonds européens aux objectifs et valeurs de l'UE. D'un côté, il s'agit d'inciter à la convergence des politiques économiques par un soutien aux réformes structurelles dans la zone euro et par une meilleure cohérence des fonds de cohésion avec la coordination du Semestre européen (la Commission annonce des orientations spécifiques pour chaque type d'investissement soutenu par les fonds de cohésion). De l'autre, il s'agit de sanctionner les États membres en cas de défaillance de l'État de droit. La Commission innove en proposant un mécanisme permettant de suspendre, réduire ou restreindre les financements en cas de défaillance grave de l'État de droit mettant en cause la bonne utilisation des fonds européens³⁴.

³² Si l'on inclut la proposition de Facilité européenne pour la paix, placée sous l'autorité de la Haute Représentante pour l'Action extérieure et gérée par le Service européen d'action extérieure, prévue pour un montant de 9,2 milliards d'euros en dehors du cadre financier pluriannuel, le total s'élève alors à 173,3 milliards d'euros et représente près de 15 % de l'ensemble des ressources de l'UE, soit une augmentation de 55 % d'une période à l'autre.

³³ À travers une garantie par le budget européen des prêts « back-to-back » permettant des bonifications d'intérêt visant à maintenir la capacité d'investissement des États lors de crises.

³⁴ Voir proposition de règlement sur la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans les États membres (COM(2018) 342 final).

Avec cette proposition, la Commission souligne la nécessité de garantir la transparence, la proportionnalité et la sécurité juridique d'un tel mécanisme, ainsi que d'assurer un lien étroit entre les conditions à respecter et l'objet des financements. C'est ainsi que les défaillances visées seraient celles des autorités chargées de la mise en œuvre des fonds européens, des autorités en charge d'enquêter et de poursuivre les cas de fraude ou de corruption, des autorités judiciaires chargées de faire respecter les règles financières ou encore celle de la coopération avec le Procureur européen ou l'Office européen de lutte anti-fraude. En d'autres termes, la Commission cible les situations détectées ces dernières années en Roumanie ou Bulgarie et ne propose pas de rétorsions financières aux évolutions constitutionnelles préoccupantes en Pologne ou Hongrie³⁵.

Enfin, en introduisant plusieurs nouveaux mécanismes pour faire face aux imprévus³⁶, la Commission met en cause l'affectation à 100 % de la programmation financière à des chapitres précis de dépenses. L'introduction de marges à l'intérieur de chaque rubrique pour un total de 22,2 milliards d'euros (soit 1,96 % du cadre financier) marque une rupture, tout comme la réduction du montant des instruments de flexibilité hors cadre financier³⁷. Au total, les montants non affectés passent de 11 milliards d'euros dans la période 2014-2020 à 48,2 milliards pour 2021-2027, c'est-à-dire de 1 % à 4,1 % de l'ensemble de la programmation financière.

3.2. LES RAPPORTS DE FORCE

Alors que les négociations entre les institutions sont à peine amorcées, il est possible de dessiner un panorama des rapports de force qui s'exprimeront sur les principaux points en discussion. De l'attitude qu'adopteront les acteurs, notamment la France, dépendra la survie des propositions de la Commission et donc les évolutions amorcées dans les priorités et la structure du budget européen.

³⁵ Les appels récents à conditionner voire à suspendre les financements européens comme des rétorsions d'ordre politique semblent vouloir ignorer les impacts réels que ceci aurait. Comme le montre le tableau de la section 3.2.1., la majorité des financements dont bénéficient la Pologne et la Hongrie relève de la politique de cohésion, et donc sont destinés à l'investissement économique des régions, aux universités, aux chômeurs ou au système de formation. Retirer ces financements reviendrait à punir collectivement des bénéficiaires qui ne sont pas responsables des décisions politiques de leurs gouvernants, et aurait par ailleurs l'inconvénient de ralentir le rattrapage économique entre l'est et l'ouest de l'Europe, si nécessaire pour rapprocher les conditions de travail et freiner le dumping social notamment. Plus fondamentalement encore, de telles décisions ne feraient qu'attiser le nationalisme et l'esprit victimaire des dirigeants de ces pays, soufflant sur les braises du populisme plutôt que le combattant par les principes et les valeurs de l'UE.

³⁶ Ces mécanismes visent à : i) assurer la flexibilité dans et entre les programmes, avec des réserves intégrées aux programmes et la possibilité de transférer jusqu'à 15% d'un programme à l'autre ; ii) créer de la flexibilité entre les rubriques et les exercices budgétaires annuels, avec des marges non allouées au sein de chaque rubrique (d'un volume de près de 2% au total) et l'utilisation des marges d'engagements disponibles de l'exercice précédent ainsi que des engagements non effectués ; et iii) élargir le champs d'application et simplifier les règles d'utilisation des instruments spéciaux que sont la réserve d'aides d'urgence, le Fonds de solidarité et le Fonds d'ajustement à la mondialisation.

³⁷ Le total passe de 36,6 milliards d'euros à 26 milliards (soit - 29 %), mais les deux principaux instruments de flexibilité que sont la Réserve d'aide d'urgence et l'Instrument de flexibilité augmentent respectivement de 90 % et 88 %.

3.2.1. Les négociations au sein du Conseil

Dix sujets clés concentreront probablement l'attention des États membres au sein du Conseil et donc leur jeu d'alliances.

Le premier point est le volume total du budget, c'est-à-dire la proposition de son augmentation et du relèvement du plafond des ressources propres. Avec le départ du Royaume-Uni, les « payeurs nets » du nord de l'Europe (Pays-Bas, Suède, Finlande, Autriche et notamment l'Allemagne) ont perdu le chef de file des tenants de la diminution du budget et de son plafonnement à 1 % du RNB. Dans ce débat, la France a toujours été embarrassée. Ayant longtemps privilégié la PAC, qui en fit l'un des principaux bénéficiaires du budget européen jusqu'à l'élargissement à l'Est, elle a dû faire face à la fronde de ses partenaires en 2010 et a fait volte-face en gagnant le camp des anti-dépensiers pour éviter que l'accord se fasse sur le dos de la PAC³⁸. L'issue de la négociation, cette fois-ci, dépendra largement de l'évaluation par ce groupe de pays, d'une part des avantages qu'ils pourraient trouver aux nouvelles priorités proposées par la Commission et d'autre part des coûts et bénéfices de la nouvelle structure des ressources propres (voir ci-après). En tout état de cause, si les discussions s'inscrivent dans la pente suivie jusqu'à présent et donnent donc la priorité à la réduction des dépenses ou au plafonnement des avantages reçus par les principaux bénéficiaires, la fracture Est-Ouest (notamment) bloquera tout progrès tandis que les enjeux communs seront éludés.

Le deuxième point est la révision des ressources propres pour pallier les conséquences de la fin du rabais britannique. La création de nouvelles ressources vise à couvrir les dépenses nouvelles pour 80 % de ces besoins, tandis que les autres besoins sont couverts par redéploiement entre les principaux postes budgétaires. C'est dire si le pari est risqué : que les États membres refusent de s'engager vers ce nouveau système de ressources propres, ou qu'ils s'opposent aux redéploiements proposés, et le financement des nouvelles priorités de l'UE sera mis en cause.

Ces propositions ont toutefois le mérite de mettre les « payeurs nets » devant leurs responsabilités, puisque la Commission n'a pas cherché à augmenter les dépenses sans modifier la structure des recettes. Dans ce cas, le blocage aurait été total, avec une opposition combinée de l'Allemagne et des pays nordiques précités, bénéficiaires de rabais sur le rabais britannique, et de la France, qui aurait été le principal perdant en tant que contributeur net et principal financeur actuel des rabais sur le rabais. Face, au contraire, à une proposition de passage progressif à un panier de recettes diversifié par lequel la recette d'équilibrage fondée sur le RNB est appelée à jouer un rôle moindre, la négociation se jouera probablement autour de l'ampleur du réaménagement des contributions nettes.

³⁸ Voir Nicolas-Jean Brehon, « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union européenne », op. cit.

Dépenses de l'UE dans les États membres en 2016

(millions Euros)	Agriculture		Politique régionale		R&D		Citoyenneté, sécurité, justice		Administration		Total
Allemagne	6306	63%	1352	13%	1981	20%	221	2,2%	219	2,2%	10079
% du total UE	11%		3%		15%		11%		3%		8%
Espagne	6275	54%	3779	33%	1247	11%	182	1,6%	107	0,9%	11590
% du total UE	11%		7%		10%		9%		1%		9%
France	7353	65%	1028	9%	2215	20%	314	2,8%	362	3,2%	11272
% du total UE	13%		2%		17%		16%		5%		9%
Grèce	2939	50%	2238	38%	282	5%	361	6,2%	24	0,4%	5844
% du total UE	5%		4%		2%		19%		0%		4%
Hongrie	1667	37%	2738	60%	98	2%	27	0,6%	15	0,3%	4545
% du total UE	3%		5%		1%		1%		0%		3%
Italie	5108	44%	4570	40%	1344	12%	269	2,3%	268	2,3%	11559
% du total UE	9%		9%		10%		14%		4%		9%
Pologne	4742	45%	5502	52%	254	2%	108	1,0%	30	0,3%	10636
% du total UE	8%		11%		2%		6%		0%		8%
Total UE	58486	44%	50872	39%	13032	10%	1935	1,5%	7451	5,7%	131776

Source : Parlement européen, « Le budget de l'UE en un clin d'œil » (http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetataglande/default_fr.html)

Le troisième point est le budget de la PAC. Plusieurs pays s'accrochent à la PAC telle qu'elle est. Au premier chef, l'Allemagne et la France, pour lesquelles la PAC représente respectivement 63 % et 65 % des recettes tirées de l'UE, et qui tiennent à conserver leurs aides directes et à éviter la difficile décision politique de les rediriger vers les petites exploitations. Par ailleurs, au fur et à mesure que les aides structurelles diminuent, la PAC représente pour certains États un enjeu budgétaire important. Ainsi, depuis plusieurs années, l'Espagne et la Grèce reçoivent plus de subventions européennes au titre de la PAC que des fonds structurels (53 % contre 33 % pour l'Espagne, 50 % contre 38 % pour la Grèce), tandis que la Pologne et la Roumanie en sont des bénéficiaires très importants. Les arbitrages à l'égard du budget de la PAC dépendront donc probablement des « compensations » que trouveront ces divers États membres dans les augmentations ou réductions affectant les autres principales rubriques. Il faudra compter certainement sur une forte résistance de la Pologne, de la Roumanie et de l'Espagne, mais le pivot sera une fois de plus la France. Si celle-ci place la défense de la PAC en tête de ses priorités comme par le passé, elle sera le chef de file des conservateurs et trouvera une alliance facile avec l'Allemagne, mais elle privera le budget européen, et se privera elle-même, des ressources nécessaires au financement des nouvelles priorités que sont, pour l'UE et pour la France elle-même, l'investissement dans la recherche et l'innovation, la gestion des frontières, la sécurité et la défense.

Le quatrième point concerne la politique de cohésion. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, ces fonds représentent des transferts essentiels (50 % des recettes reçues de l'UE pour la Pologne, 60 % pour la Hongrie). Les anciens États membres en dépendent encore, particulièrement ceux du Sud – notamment le Portugal (48 % de ses recettes) et l'Italie (40 % de ses recettes). Il y aura donc une majorité d'États pour s'opposer à une forte diminution de l'enveloppe pour la cohésion. Face à eux, les « payeurs

nets » ont systématiquement demandé la réduction des budgets et la conditionnalité des aides. La France, quant à elle, a souvent eu une attitude ambiguë de suiveur de l'alliance des payeurs nets, tout en cherchant à préserver les bénéfices du FEDER pour ses régions en transition économique et un rôle important du FSE pour faire face à ses problèmes structurels de chômage et de formation. Or les propositions de la Commission vont largement dans le sens des payeurs nets, tant sur les volumes et les conditionnalités que pour revisiter les critères d'allocation des aides afin de maintenir par exemple une intervention dans les zones à fort chômage ou pour l'intégration des migrants. Il est donc probable que l'issue dépendra, d'une part, de l'évaluation que feront les États membres du Sud des autres principaux points du paquet financier, sachant que Portugal, Espagne, Italie et Grèce trouveront sans doute beaucoup d'attraits aux propositions en matière de zone euro et de migration et gestion des frontières ; elle dépendra, d'autre part, de l'équilibre qui sera trouvé entre PAC et cohésion pour certains États précités, Pologne, Roumanie et Espagne principalement.

Le cinquième point est la réorientation du budget vers des programmes en faveur de la recherche, de l'innovation et des grands réseaux, et donc l'augmentation du poids des financements gérés centralement sur une base compétitive par la Commission, ses agences ou la BEI. Les États du Nord, y inclus la France, demandent depuis plusieurs années une augmentation de ces programmes car leurs entreprises ou consortia de recherche et développement en sont les principaux bénéficiaires (France et Allemagne représentent respectivement 17 % et 15 % de ces dépenses). Plus récemment, les pays périphériques du Sud et de l'Ouest – Irlande, Portugal, Espagne et Italie – ont plaidé également en faveur de l'importance des réseaux d'interconnexion et participé à de grands projets de transport ou d'énergie (Espagne et Italie représentent l'une et l'autre 10 % de ces dépenses). Il est donc probable qu'une majorité se dégagera aisément pour soutenir les propositions de la Commission sur ce point, mais qu'il faudra convaincre les États d'Europe orientale que ces programmes pourront aussi leur profiter. Dans cette discussion, la proposition d'un fonds d'investissement unique focalisera sans doute toutes les attentions.

Un sixième point concerne les principales innovations que sont la création de programmes dédiés à la zone euro, l'augmentation significative des budgets dédiés à la migration et gestion des frontières, et l'introduction de financements en matière de défense et sécurité. De façon générale, ces orientations devraient recevoir le soutien des trois poids lourds politiques et économiques de l'UE, à savoir l'Allemagne, la France et l'Italie, qui ont tous, à des degrés divers, plaidé pour la réorientation du budget européen en ce sens.

Plus spécifiquement, s'agissant de l'Union économique et monétaire, les trois volets proposés par la Commission paraissent représenter un équilibre susceptible de recueillir une majorité de soutiens, sachant que leur montant total représente moins de 2 % du cadre financier : en direction de l'Allemagne

est proposé un programme d'appui aux réformes structurelles en lien avec le Semestre européen ; en direction des États non membres de la zone euro est envisagé un appui spécifique à la convergence pour rejoindre la monnaie unique ; et en direction de la France, ainsi que des États qui ont le plus souffert de la crise financière et de la dette, la Commission innove et propose un mécanisme de stabilisation des investissements en cas de choc macro-économique asymétrique. Eu égard aux divisions entre pays du Nord et du Sud, et notamment à la position de l'Allemagne, il n'est ici pas question de la question des dettes souveraines, qui relève davantage d'un possible futur « Fonds monétaire européen » issu de l'actuel Mécanisme européen de stabilité et du rôle de la Banque centrale européenne.

S'agissant des programmes en matière de frontières et de sécurité, leur caractère symbolique suscitera sans doute de forts débats qui se reporteront sur leur volume total, qui augmente très significativement, surtout en ce qui concerne la défense. Dans ce dernier domaine, peu d'États membres en dehors de la France et, désormais, de l'Allemagne, ont déclaré leur intérêt pour renforcer significativement les capacités de l'UE. Toutefois, les anticipations des États d'Europe orientale sur l'évolution du contexte géopolitique (notamment l'évolution de l'Otan) pourraient peser et les conduire à ne pas s'opposer aux innovations proposées par la Commission, mais il est probable que ce sera au prix d'une réduction des volumes financiers acceptables. Quant aux propositions en matière de gestion des frontières, elles se discuteront sur fond de clivage entre l'est, l'ouest et le sud de l'Europe en ce qui concerne l'accueil des migrants. Mais ne serait-ce que parce que tous les États membres ont un intérêt à renforcer la capacité d'action aux frontières de l'UE, elles devraient recueillir le soutien d'une majorité d'États membres, à commencer par l'Italie, la Grèce, la France et l'Allemagne, qui représentent à elles quatre 60 % des dépenses de l'UE dans ce domaine.

Le septième point concerne l'action extérieure, dont le volume augmente modérément et qui est surtout sujet à une rationalisation de son organisation. La question principale sera probablement la budgétisation du FED, financé depuis son origine par un accord intergouvernemental en dehors du budget de l'UE. Cette budgétisation, proposée à de multiples reprises par la Commission, avait été systématiquement refusée par les États membres, au double motif du plafonnement du budget européen à 1 % du RNB et du lien du FED avec les accords de Lomé, devenus accords de Cotonou, avec les pays ACP. Ce dernier point est désormais battu en brèche par l'actuelle renégociation du partenariat avec les pays ACP, qui prévoit une série d'accords régionaux, et par la nécessaire réorientation des fonds de développement vers une plus forte concentration géographique (pays du voisinage européen et Afrique) et thématique (investissement, migration, sécurité). La France et l'Allemagne, principaux financeurs du FED, ont fait savoir de longue date leur accord de principe à budgétiser le FED. La négociation portera donc principalement sur la conséquence, à savoir l'augmentation proposée du plafond des ressources propres.

De l'attitude générale des États membres à l'égard de ce dernier point dépendra probablement l'intégration du FED dans le budget de l'UE, mais aussi le maintien de son montant à son niveau actuel (environ 30 milliards d'euros) et le montant de l'ensemble du chapitre pour l'action extérieure.

Le huitième point principal des discussions sera le degré de flexibilité. Si l'on en croit l'exercice précédent³⁹, les États membres privilégient l'affectation des crédits à des programmes dont ils peuvent calculer à l'avance les « retours », plutôt que la capacité de l'UE à réagir à des imprévus⁴⁰. Toutefois, ces propositions pourraient être plus facilement acceptées que les propositions de 2011, car l'intégration à l'intérieur du cadre budgétaire, qui détermine le taux des contributions nationales, accroît pour les ministères des Finances nationaux la prévisibilité des contributions à venir, au contraire des instruments de flexibilité hors cadre financier pluriannuel.

Le neuvième point central des discussions sera l'introduction d'un mécanisme visant à suspendre les bénéficiaires du budget européen en cas de défaillances systématiques de l'État de droit mettant en cause l'usage des fonds européens. Certes, ceci ne répond pas aux appels lancés à sanctionner financièrement les retours en arrière constitutionnels en Pologne et Hongrie. Mais il sera difficile aux payeurs nets de faire la fine bouche, ainsi qu'aux États membres potentiellement visés par des situations avérées et fréquentes de fraudes et corruption aux fonds européens de s'opposer à une telle proposition. Celle-ci ne visant pas directement la Pologne et la Hongrie, ni ne se concentrant uniquement sur les fonds structurels ou agricoles dont bénéficient massivement les États d'Europe orientale, ces pays n'auront pas le prétexte de se proclamer cibles principales des institutions de Bruxelles. Dès lors, la discussion devrait se focaliser sur la procédure innovante proposée par la Commission (majorité qualifiée inversée⁴¹ pour la décision de suspension à prendre par le Conseil).

Finalement, un dixième point sera intéressant à suivre, à savoir la proposition de consacrer au total 25 % du budget à l'action climatique, contre 20 % dans l'actuelle programmation. La question sera ici de savoir si les États membres considéreront cet objectif comme une contrainte supplémentaire sur les programmes de la PAC et de la cohésion, dont ils sont décisionnaires, ou s'ils verront dans cette augmentation le reflet de la hausse de la part des programmes directement gérés par la Commission et

³⁹ Le Conseil européen de 2013 avait systématiquement réduit les instruments de flexibilité hors cadre financier proposé par la Commission : 1,9 milliard d'euros contre 2,4 pour la réserve d'aide d'urgence (utilisée pour les crises humanitaires hors UE) ; 1 milliard d'euros contre 3 pour le Fonds d'ajustement à la mondialisation ; 3,5 milliards d'euros contre 7 pour le Fonds de solidarité ; 3,3 milliards d'euros contre 3,5 pour l'Instrument de flexibilité (utilisé pour tout autre type de dépense imprévue) ; et refus de créer une réserve pour crises agricoles dotée de 3,5 milliards d'euros.

⁴⁰ Même si certains des instruments sont directement prévus pour leur venir en aide, comme c'est le cas du Fonds d'ajustement à la mondialisation (aide aux travailleurs en cas de délocalisation) et du Fonds de solidarité (aide aux États en cas d'accident naturel tel que séisme, incendie, ouragan).

⁴¹ La décision sera réputée adoptée en l'absence de majorité qualifiée pour s'y opposer, l'objectif évident étant d'éviter des alliances entre États créant une minorité de blocage contre un vote en faveur de la proposition.

qui, pour certains comme le Fonds d'investissement et les réseaux d'interconnexion énergétique, ont directement pour but de faciliter la transition énergétique. Si la deuxième hypothèse s'avère, cet objectif global devrait recevoir le soutien du Conseil.

3.2.2. Les négociations entre institutions

S'il a été fait grand cas des rapports de force entre États membres jusqu'à présent, c'est que le cadre juridique des décisions sur la programmation financière leur donne un poids prépondérant en tant que réunis au sein du Conseil, mais aussi à travers leurs parlements nationaux en ce qui concerne les ressources propres.

Il n'en faut pas pour autant négliger le rôle du Parlement européen, même si celui-ci est très contraint. De façon générale, le Parlement européen joue traditionnellement un rôle d'allié de la Commission, et ses positions adoptées dès mars 2018⁴² donnent à penser qu'il le sera encore pour cet exercice 2021-2027.

Les points clés de la position du Parlement européen

Les résolutions du Parlement européen sur le prochain cadre financier mettent en avant les grandes orientations suivantes.

- Priorité doit être donnée à la promotion de la démocratie et de l'État de droit, au bien-être et à la croissance, à la recherche et à l'innovation, à l'emploi, au changement climatique (avec 30 % consacré à l'action climatique au total), et à la cohésion économique et sociale.
- La continuité doit prévaloir dans le niveau du soutien allant à la PAC et à la cohésion économique et sociale.
- Une augmentation des dépenses doit être prévue pour la recherche, le programme Erasmus +, et le soutien aux PME, à la formation et l'emploi des jeunes et l'interconnexion des réseaux d'infrastructures.
- Une nouvelle capacité d'action budgétaire doit être donnée à l'UE dans les domaines de la migration, des frontières, de la sécurité et de la défense.
- Un nouveau type de soutien financier doit être développé pour soutenir l'investissement, à travers un fonds d'investissement, ainsi que pour la stabilisation de la zone euro en cas de crise.
- Il est nécessaire d'intégrer le Fonds européen de développement au sein du budget et de limiter les mécanismes hors budget.
- La flexibilité doit être accrue pour réagir aux imprévus, à travers une augmentation de l'instrument de flexibilité et de la réserve d'aide d'urgence et la création d'une réserve spéciale.
- Le tout plaide pour une augmentation des ressources à hauteur de 1,3 % du RNB, ainsi qu'une réforme des ressources propres. Le PE plaide pour la baisse du rôle de la ressource fondée sur le RNB, la réforme de la ressource prélevée sur la TVA et la création de ressources liées aux objectifs stratégiques de l'UE, à savoir marché unique (impôt sur les sociétés sur base d'une assiette consolidée unique, imposition des transactions numériques, taxe sur les transactions financières), l'Union de l'énergie, le changement climatique et la protection de l'environnement (taxes communes environnementales et sur l'énergie, enchères pour les quotas d'émission de carbone) et l'Union monétaire (part du seigneurage prélevé par la BCE).

La question principale sera alors de savoir si le Conseil prêtera l'oreille aux demandes du Parlement européen, si la Commission jouera l'alliance avec le Parlement pour défendre ses propositions, et si le Parlement tentera de faire monter les enchères pour contraindre le Conseil à aller dans sa direction.

⁴² Résolutions du Parlement européen 2017/2052 (INI) et 2017/2053 (INI) du 14.03.2018.

L'expérience ne plaide pas pour l'optimisme, les règles de décision restant inchangées. Pour l'adoption du cadre financier 2014-2020, seules les conclusions du Conseil européen de février 2013 ont prévalu dans le résultat final. Le Parlement européen n'a pas, en effet, trouvé de majorité pour refuser la position du Conseil, les députés s'alignant sur les positions de leurs gouvernements nationaux plutôt que sur les objectifs défendus par leur institution. Enfin, la Commission n'avait guère cherché à jouer le Parlement contre le Conseil, se concentrant exclusivement sur la sauvegarde de l'architecture générale de ses propositions.

Une chose est certaine, les élections européennes de juin 2019 viendront perturber le calendrier de la décision. Étant donné l'ampleur et le nombre de décisions à prendre, le Parlement européen élu pour la législature 2014-2019 ne sera pas à même de se positionner sur l'ensemble du paquet, et encore moins d'atteindre un accord avec le Conseil avant les élections. C'est donc le nouveau Parlement issu des urnes en juin 2019 qui se prononcera sur le nouveau cadre financier pluriannuel et sur les nombreuses législations afférentes. Il faudra certainement au moins un an avant que ce soit le cas, donc pas avant début 2020. On peut se demander si la nouvelle législature reprendra les positions adoptées en mars 2018. La probabilité est grande que le nouveau Parlement européen soit plus à droite et plus europhobe et que ses diverses composantes soient plus dispersées que lors de la période 2014-2019. Ceci le rapprocherait du paysage politique des exécutifs européens représentés au sein du Conseil européen. La force des mécanismes institutionnels est telle que cela renforce la probabilité que le Parlement européen s'aligne *in fine* sur la décision du Conseil européen.

CONCLUSION – LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE AU CENTRE DU JEU

La programmation budgétaire de l'UE pour la période 2021-2027 met en évidence des enjeux et des opportunités inédites. Elle est tout d'abord l'occasion de remédier aux insuffisances de la programmation 2014-2020, c'est-à-dire l'inadéquation des moyens et des instruments face aux défis actuels et futurs. Elle devra ensuite faire face aux conséquences du Brexit, qui réduit les ressources venant des États membres mais impose aussi de repenser le système des ressources alimentant le budget européen. Contrairement à l'exercice précédent, elle se discutera dans une conjoncture économique plus propice. Elle devra toutefois se confronter à des divisions politiques plus profondes entre les États membres, et aussi tenir compte de la fragilité de plusieurs gouvernements représentant des « poids lourds » du débat budgétaire (Allemagne, Italie, Espagne). Enfin, le calendrier institutionnel, avec les élections européennes en juin 2019 et le remplacement de la Commission européenne à l'automne suivant, introduit un degré d'incertitude sur les positions ultérieures de ces deux institutions.

Les résultats devront être jugés à l'aune de la capacité des institutions de l'UE à s'entendre sur un nouveau paradigme consistant à ne plus voir le budget européen comme une occasion de « juste retour » entre contributions et bénéfices reçus, mais comme le véhicule pour soutenir des actions où l'échelon européen sera plus efficace que les États pris individuellement pour investir dans les missions assignées à l'UE.

Dans un tel contexte, le rôle de la France et de l'Allemagne sera fondamental. Alors qu'elles ont souvent eu des positions opposées sur le budget européen, les circonstances pourraient introduire une dynamique nouvelle.

En premier lieu, les clivages franco-allemands traditionnels s'érodent. Certes premier financeur du budget européen (20 %), l'Allemagne ne peut plus compter sur le Royaume-Uni pour plafonner le budget et devra compter avec la France, deuxième contributeur net. Si l'Allemagne est la plus touchée négativement par la fin du rabais britannique (il lui permet actuellement, par une ristourne en retour, de ne payer que 25 % de sa contribution théorique), la France pourrait y voir, par contre, une source d'économies puisqu'elle assurait jusqu'à maintenant la plus grande part de cette ristourne. La France a d'ailleurs déjà fait savoir qu'elle s'opposerait à tout nouveau système de correction.

Par ailleurs, alors que l'Allemagne est plus directement concernée par toute augmentation du budget européen du fait de son différentiel de croissance avec la France qui fait que toute augmentation du PIB entraîne une hausse de la contribution allemande proportionnellement supérieure, la France doit sortir de son hypocrisie budgétaire. Il est temps en effet que ce que disent les hommes politiques en faveur d'un budget européen « fort » cesse d'être contredit par les positions tenues par le ministère du Budget, qui considère d'abord la contribution française au budget européen comme pesant sur le déficit français.

En second lieu, la France et l'Allemagne ont une opportunité unique de jouer les conciliateurs entre les divers groupes d'États membres, dont la dispersion est plus grande que par le passé. Désormais demandeuse de plus d'Europe dans certains domaines, l'Allemagne aura un rôle important à jouer auprès des autres pays tenants de la rigueur (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark, Finlande), car s'ils privilégient traditionnellement la baisse globale du budget, ils sont aussi les tenants des programmes de coopérations transfrontalières. La France, quant à elle, devra être à l'écoute des pays du sud de l'Europe, qui plaideront pour un maintien de la politique de cohésion mais ont aussi déclaré leurs attentes pour plus d'intégration de la zone euro et de la gestion des frontières et des migrations. Enfin, France et Allemagne n'auront pas d'autre choix que de trouver un terrain d'entente avec les pays d'Europe orientale, qui ont un vrai besoin de la PAC et des fonds de cohésion pour poursuivre leur transition économique et sociale, mais devront accepter en retour des conditionnalités et sanctions renforcées.

En troisième lieu, la conjoncture politique en France et en Allemagne joue désormais à fronts renversés. Si l'Allemagne a une position forte dans la négociation budgétaire, elle doit la faire évoluer en profondeur pour des motifs de politique européenne plus larges. Or sa marge de manœuvre sera étroite, car l'assise politique de la Chancellerie est fragile, tandis que l'opinion allemande, généralement bien informée sur les questions européennes, est hostile à voir considérer le pays comme la « vache à lait » de l'Europe. À l'inverse, la position de négociation budgétaire de la France est traditionnellement ambiguë mais elle devra l'amender pour être en phase avec l'ambition européenne affichée par son président.

En effet, la France s'est, dans le passé, officiellement préoccupée uniquement de la préservation des dépenses agricoles, mais est en fait principalement intéressée à réduire les coûts en termes de contribution nette, s'alignant ainsi sur l'Allemagne plutôt que s'efforçant d'apporter des propositions au bénéfice de l'UE dans son ensemble. Désormais porteuse d'une ambition européenne nouvelle, la France a fait montre d'une disponibilité à considérer le budget européen comme outil de cette ambition, et le président a annoncé en avril 2018 à Strasbourg qu'il était prêt à une augmentation de la contribution française. Pour cela, il faudra sortir des contradictions passées. Plaider à la fois pour l'augmentation des dépenses de compétitivité et de défense, pour la réduction et le conditionnement des aides régionales et sociales, tout en restant le tenant de la préservation des dépenses agricoles, la ferait entrer en collision avec les pays de l'est et du sud de l'Europe mais aussi avec l'Allemagne et les pays d'Europe du Nord, sans pour autant doter l'UE des moyens des ambitions européennes de la France.

La Commission européenne a mis sur la table des propositions qui vont largement dans le sens de la France et de l'Allemagne ou impliquent que l'une et l'autre fassent des concessions. Il reviendra aux États membres de prendre leurs responsabilités. La position du président français est désormais trop engagée en faveur de la refondation de l'Europe pour ne pas l'appliquer *hic et nunc* au budget européen.

ANNEXE 1

LE CADRE FINANCIER 2014-2020 ET LES CONDITIONS DE SON ADOPTION

Comparaison Cadre financier 2007-2013 et Cadre financier 2014-2020					
(Prix 2011)	2007-2013		2014-2020		Evolution
	Mio EUR	%	Mio EUR	%	%
Crédits d'engagement					
1. Croissance intelligente et inclusive	446,3	45%	450,7	47%	101%
1a. Compétitivité	91,5	9%	125,6	13%	137%
1b. Cohésion économique, sociale et territoriale	354,8	36%	325,1	34%	92%
2. Croissance durable et ressources naturelles	420,7	42%	373,1	39%	89%
dont paiements directs PAC	336,7	34%	277,8	29%	83%
3. Sécurité et citoyenneté	12,4	1%	15,6	2%	126%
4. UE dans le monde	56,8	6%	58,7	6%	103%
5. Administration	57	6%	61,6	6%	108%
TOTAL	994,2	100%	958,9	100%	96%
Crédits d'engagement en pourcentage du RNB	1,12%		1,00%		
Crédits de paiement	942,8		908,4		96%
Crédits de paiement en pourcentage du RNB	1,06%		0,95%		
Instruments spéciaux hors cadre financier pluriannuel					
Réserve d'aide d'urgence	1,7	4%	1,9	5%	112%
Fonds d'ajustement à la globalisation	3,5	9%	1	3%	29%
Fonds de solidarité	7,1	18%	3,5	10%	49%
Instrument de flexibilité	1,4	3%	3,3	9%	236%
Fonds européen de développement	26,8	66%	26,9	73%	100%
TOTAL	40,6	100%	36,7	100%	90%

Source : Commission européenne, « Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE – Synthèse chiffrée » ; de l'auteur

Les caractéristiques du cadre financier 2014-2020

L'évolution la plus notable entre le cadre financier 2007-2013 et celui de 2014-2020 a été la baisse relative et en volume (- 11 %) des dépenses en direction de la politique agricole commune (PAC), ainsi que la politique commune de la pêche et des programmes environnementaux à succès comme Life. Cette baisse – plus que double par rapport aux baisses subies par d'autres chapitres du budget – était en décalage avec les discours tenus par l'UE en faveur d'une Europe exemplaire sur le plan du développement durable, même s'il était envisagé qu'au moins 20 % des dépenses soutiennent l'action climatique de l'UE.

Au sein de ce chapitre, la réduction la plus forte touchait les paiements directs aux agriculteurs (- 17 %). Pour la première fois, leur part dans le budget européen passait en dessous de 30 % du budget de l'UE,

alors qu'elle était encore d'un tiers dans la période précédente, et représentait 75 % du budget dans les années 1970.

En part relative, ces variations ont profité aux dépenses d'investissement en faveur de la croissance, mais ceci de manière très contrastée. Alors que le soutien à la croissance et la compétitivité augmentait légèrement dans son ensemble, tant en part relative (de 44,9 % à 47 %) qu'en volume (+ 1 %), un réaménagement budgétaire majeur était opéré. Pour la première fois, les dépenses en faveur de la cohésion économique et sociale – les fonds structurels et de cohésion – étaient réduites tant en part relative (de 35,7 % à 33,9 %) qu'en volume (- 8,4 %). Alors que cette enveloppe symbolise la solidarité des États et régions les plus favorisés avec les États et régions les moins favorisés d'Europe, le signal donné était clairement que la priorité était moins au rattrapage socio-économique suite à l'élargissement à l'Est qu'à la croissance de l'Europe dans son ensemble.

Les augmentations les plus importantes ciblaient les dépenses dites de compétitivité, qui bénéficient à tous les États membres sur une base compétitive, et qui recouvrent le programme cadre de recherche (« Horizon 2020 »), le programme Erasmus, un nouveau fonds d'investissement dans les réseaux de transport, énergie et télécommunications, et les grands projets que sont Galileo (concurrent du GPS américain), Iter (projet de fusion nucléaire) et GMES (surveillance satellite). Ces dépenses ont notablement augmenté en part relative (de 9,2 % à 13,1 %) et elles ont bondi en volume (+ 37,3 %).

Toutefois, mis à part le programme Erasmus et le programme cadre de recherche, qui par leurs priorités et leurs orientations dénotent une certaine ambition en faveur d'une Europe du savoir, on peinait à voir une ambition globale et cohérente visant à sous-tendre un approfondissement de l'intégration européenne.

La baisse des budgets des deux principaux chapitres était accompagnée d'une légère hausse des trois autres rubriques, Sécurité et citoyenneté, Action extérieure, et Dépenses administratives. Même si ces évolutions sont marginales, elles dénotaient des choix intéressants : les dépenses en soutien de la politique d'asile et d'immigration, de la sécurité aux frontières et de la coopération policière, l'aide extérieure et le fonctionnement des institutions européennes ne faisaient pas les frais de la réduction globale du budget européen.

Au total, alors que la Commission européenne avait proposé⁴³ un budget en légère augmentation (+ 3,1 %) par rapport au cadre financier précédent, mais contenu à un petit 1,05 % du RNB, le Conseil réduisait de 6,4 % les propositions de la Commission et de 8 % si l'on prend en compte les dépenses hors budget. À l'intérieur de ces baisses, il montrait des choix très marqués, puisque globalement, ce sont pour les

⁴³ Communication de la Commission européenne du 29/06/2011, COM(2011)500 final.

dépenses de cohésion, de sécurité et citoyenneté et d'action extérieure que les propositions de la Commission étaient le plus réduites (- 13,5 %, - 15,7 % et - 16,1 % respectivement). À l'inverse, les dépenses de compétitivité étaient accrues notablement (+ 9,3 %). Enfin, la réduction des dépenses hors budget frappait d'abord les outils symbolisant la solidarité (fonds d'ajustement à la globalisation, fonds de solidarité, fonds pour les crises agricoles) tandis qu'était privilégiée la capacité de l'UE à répondre à des événements imprévus, avec une augmentation de l'aide humanitaire (+ 12 %) et de l'instrument de flexibilité (augmentation de 2,3 fois).

Cadre financier pluriannuel 2014-2020									
(Mio EUR - prix courants)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020	%
Crédits d'engagements									
1. Croissance intelligente et inclusive	63973	66813	69304	72342	75271	78752	82466	508921	47%
1.a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16560	17666	18467	19925	21239	23082	25191	142130	13%
1.b Cohésion économique, sociale et territoriale	47413	49147	50837	52417	54032	55670	57275	366791	34%
2. Croissance durable - ressources naturelles	59303	59599	59909	60191	60267	60344	60421	420034	39%
dont dépenses agricoles relatives aux marchés & paiements directs	44130	44368	44628	44863	44889	44916	44941	312735	29%
3. Sécurité et citoyenneté	2179	2246	2378	2514	2656	2801	2951	17725	2%
4. L'Europe dans le monde	8335	8749	9143	9432	9825	10268	10510	66262	6%
5. Administration	8721	9076	9483	9918	10346	10786	11254	69584	6%
6. Compensations	29	0	0	0	0	0	0	29	0%
TOTAL	142540	146483	150217	154397	158365	162951	167602	1082555	100%
Crédits en pourcentage du RNB	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00	
Crédits de paiement									
Crédits de paiement	135866	141901	144685	142771	149074	153362	156295	1023954	
Crédits en pourcentage du RNB	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95	
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,23								
Marge disponible	0,25	0,25	0,26	0,31	0,30	0,30	0,32	0,28	
Instruments spéciaux hors cadre financier pluriannuel 2014-2020									
Instruments de flexibilité	1487	1516	1547	1577	1609	1642	1675	11053	
Réserve d'aide d'urgence	297	303	309	315	322	328	335	2209	
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	159	162	166	169	172	176	179	1183	
Fonds de solidarité de l'Union européenne	531	541	552	563	574	586	598	3945	
Instrument de flexibilité	500	510	520	530	541	552	563	3716	
Fonds européen de développement	3132	4187	4318	4463	4622	4796	4988	30506	

Source :

Commission européenne (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d2cf202e-f36a-45b2-84e7-1ac6ad996e90>)

À côté de la baisse des dépenses, l'immobilisme en matière de recettes a prévalu en 2013. En premier lieu, s'agissant des volumes, les plafonds des crédits de paiement et d'engagement restaient inchangés (1,23 % et 1,29 % du RNB). C'est à mettre en regard de la baisse effective des dépenses, puisque la marge sous les plafonds était accrue d'autant. Celle-ci est passée de 0,17 % à 0,29 % du RNB en crédits d'engagements, et de 0,17 % à 0,28 % du RNB en crédits de paiements. En d'autres termes, les États ont choisi de priver l'UE de moyens d'action substantiels.

En second lieu, s'agissant du système des ressources propres, tout changement a été écarté. La Commission avait pourtant proposé d'exploiter les nouvelles possibilités offertes par le traité de Lisbonne⁴⁴. 85 % du financement de l'UE est fondé sur deux ressources, l'une constituée d'agrégats

⁴⁴ L'article 311, troisième alinéa, du TFUE prévoit qu'«[i]l est possible [...] d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante» dans le cadre d'une décision relative aux ressources propres.

statistiques dérivés du revenu national brut (RNB) et l'autre sur un prélèvement sur la TVA perçue par les États membres. La Commission suggérait d'éliminer la ressource propre fondée sur la TVA⁴⁵ et de créer de nouvelles ressources. La première aurait été une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les biens et les services, les acquisitions intra-européennes de biens et l'importation de biens soumis à un taux normal de TVA dans chaque État membre. Le but était de renforcer l'harmonisation des régimes nationaux de TVA, de procurer à l'UE des recettes stables et d'un montant significatif, et de contenir les coûts administratifs pour les administrations nationales et les entreprises. Le Conseil européen s'est contenté d'appeler à continuer l'examen de la proposition de la Commission.

La deuxième proposition était de créer une taxe sur les transactions financières (TTF), via une directive européenne, le but étant prioritairement de réduire les distorsions et la fragmentation du Marché intérieur dans le cadre du renforcement de la gouvernance du système financier européen. Mais l'intention était aussi de procurer au budget européen une part des recettes de cette taxe, afin d'en asseoir les ressources sur un « impôt » de caractère véritablement européen. Les débats qu'a suscités cette proposition de directive, et les blocages qui en ont résulté, ne pouvaient qu'avoir des conséquences négatives sur le débat sur les ressources propres du budget de l'UE puisque le Conseil européen s'est contenté de renvoyer à un examen ultérieur la possibilité de consacrer une partie des revenus de la nouvelle TTF à alimenter le budget européen.

En troisième lieu, la Commission proposait de remettre en cause les corrections dont bénéficient cinq États membres, à savoir le rabais britannique⁴⁶ d'une part et les « rabais sur le rabais » dont bénéficient l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède d'autre part. Reconnaisant toutefois qu'un petit nombre d'États membres, y compris le Royaume-Uni, risquaient d'être confrontés à une charge budgétaire qui pourrait être considérée comme excessive par rapport à leur prospérité relative, la Commission concédait un nouveau système de montants forfaitaires (sous forme de réduction brute des paiements RNB) remplaçant tous les mécanismes de correction. Il s'agissait de corrections temporaires en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède.

Les États membres ont repoussé ces propositions : maintien intégral de la correction britannique, et combinaison complexe de corrections édictant un taux fixe d'appel de la ressource TVA au bénéfice de

⁴⁵ La ressource TVA était mise en cause pour sa complexité (elle implique de nombreuses formalités administratives pour parvenir à une assiette harmonisée) et pour sa faible valeur ajoutée par rapport à la ressource propre RNB.

⁴⁶ La Commission rappelait que la situation avait changé depuis sa création en 1984, quand le Royaume-Uni était l'un des États membres les plus pauvres mais l'un des plus grands contributeurs nets au budget européen du fait de la nature essentiellement agricole de celui-ci, dont bénéficiait peu le Royaume-Uni, et du fait d'un montant assez élevé versé au titre de la ressource propre TVA, dont l'assiette britannique était particulièrement large. Or, depuis 1984, la part de la PAC dans le budget et le financement basé sur la TVA ont considérablement diminué et le Royaume-Uni est devenu l'un des États membres les plus riches de l'UE.

trois États membres (Allemagne, Pays-Bas, Suède) et de réductions des contributions au titre de la ressource RNB pour ces mêmes États plus l'Autriche.

Les conditions d'adoption du cadre financier 2014-2020

Dès le premier acte, avant même la proposition de la Commission européenne, cinq États membres (Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Finlande, France) appelaient, en décembre 2010, à une « stabilisation » du niveau du futur cadre financier. Pour la première fois dans l'histoire des négociations budgétaires européennes, la France se joignait au groupe traditionnel des partisans du gel ou de la réduction du budget européen, et allait même jusqu'à afficher le chiffre de 1 % du RNB européen comme plafond.

Dans le second acte, la proposition de la Commission donnait lieu, comme dans le passé, à une phase d'observation pendant laquelle les ministères des Finances, qui ont la haute main face aux ministères techniques dépensiers, comparaient leur position « nette » entre un cycle et l'autre. On privilégie alors les rubriques qui assurent le plus de « retours » (PAC pour la France, cohésion pour la Pologne, etc.) et qui évite la dégradation du « solde ».

Cette phase d'observation pouvait ensuite laisser place au troisième acte, celui de l'offensive tactique et de l'énonciation des « lignes rouges ». À la mi-2012, les prises de position se succédaient, qui pour refuser de diminuer les dépenses de cohésion (Pologne), qui pour demander des coupes nettes dans le volume total du budget (Royaume-Uni, Suède, Finlande), qui pour fixer un plafond en terme de proportion du RNB (Allemagne, Finlande, Danemark). Dans ce concert, la France post-électorale de 2012 était bien embarrassée. La majorité précédente s'était donné un double objectif simple et compatible avec celui de l'Allemagne : limiter le volume global du budget et maintenir le budget de la PAC. La nouvelle majorité ne revenait pas sur ces objectifs mais en ajoutait deux nouveaux, contradictoires avec les précédents : rehausser la part des fonds structurels revenant aux régions « intermédiaires » que sont les régions françaises métropolitaines, et augmenter les dépenses de compétitivité en ligne avec l'objectif de relance européenne par l'investissement promu par le nouveau président de la République. Pourtant, en raison de la dégradation régulière depuis plusieurs années de la position nette de la France, la priorité budgétaire l'a emporté sur les priorités thématiques.

Car « stabilisation » à 1 % il y a bien eu au quatrième acte ! Le résultat final a été dicté par les actionnaires principaux. Au-delà de la réduction du volume total, ceci se voit dans le poids relatif final de chacune des rubriques. La hausse des dépenses de compétitivité au détriment des dépenses de cohésion est le reflet de la détermination des États du Nord et de l'Ouest, emmenés par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, à rééquilibrer les dépenses de l'UE en leur faveur, au détriment des États de

l'Est et du Sud. La baisse significative du budget de la PAC n'a pu être empêchée par la France, qui a dû se satisfaire de freiner la réduction des aides directes et leur redistribution entre États membres au détriment de la France. Et dans le domaine des ressources propres, le *statu quo* a prévalu en raison du refus britannique de réviser le mécanisme de correction, ce à quoi ont répondu les États membres bénéficiant d'un « rabais sur le rabais » en demandant également le maintien de leurs dérogations et la création d'une nouvelle pour le Danemark.

ANNEXE 2

LA PROPOSITION DE CADRE FINANCIER 2021-2027

Dès le 14 février 2018, la Commission européenne avait présenté une série d'options⁴⁷. Elle insistait sur la sous dotation des nouvelles priorités, que ce soit la gestion des frontières (y compris la politique de l'asile), la sécurité et la défense communes, la convergence au sein de la zone euro, les investissements dans l'innovation et la recherche ou encore l'action extérieure et la réaction aux crises. Elle pointait aussi les possibilités d'économies dans les deux principales rubriques – cohésion et PAC – ainsi que l'inadéquation du système des ressources propres. Enfin, elle insistait sur la nécessité de réorganiser les grands axes du budget autour des priorités énoncées dans la déclaration de Rome de mai 2017 et d'accroître la flexibilité en recourant à un système de marges non allouées.

Options de la Commission européenne (février 2018) et Propositions (mai 2018)

(milliards Euros)	2014-2020	Option 1	Option 2	Option 3	Proposition Mai 2018
Frontières	4	8	20-25	150	30,8
Défense	0,590	38,5 + 10 hors budget	-	-	27 + 10 hors budget
Mobilité	14,7	30	90	-	26,3
R&D	80	120	160	-	86
Zone Euro	0	25 (soutien aux réformes structurelles)	Fonds de stabilisation	-	25 (soutien aux réformes structurelles) + 30 (fonds de stabilisation)
Cohésion	352*	352	275	246	331**
PAC	373*	373	220	160	324
Action extérieure	97	100	131 (y inclus intégration du FED)	171 (y inclus intégration du FED)	108 (y inclus intégration du FED)
TOTAL	1082	1046	960	1050	1134

* Royaume-Uni exclus

** Afin de permettre la comparaison entre les deux périodes, ceci inclus le Fonds de développement régional, le Fonds de cohésion et le Fonds social européen même s'ils n'émergent pas dans la même rubrique du nouveau cadre financier.

Source : Communications de la Commission européenne du 14.2.2018 (COM(2018)98 final) et du 2.5.2018 – COM(2018)321 final – ; calculs de l'auteur

Ces grands axes ont été largement suivis dans les propositions du 2 mai 2018. La comparaison avec les options présentées en février introduit cependant quelques nuances. Pour les domaines à renforcer prioritairement – frontières, défense, mobilité des jeunes, zone euro – la Commission a choisi les hausses les plus modérées. De même, la Commission a opté pour ses options les plus modérées de réduction de la cohésion et de la PAC. C'est ce qui explique au total la hausse de l'enveloppe globale, et la création de

⁴⁷ Communication du 14 février 2018, COM(2018)98 final.

nouvelles ressources propres ainsi que le relèvement du plafond des ressources propres (passant de 1,23 % du RNB à 1,29 %).

S'agissant des ressources propres, la Commission avait énoncé quatre possibles nouvelles ressources : la ressource basée sur la TVA rénovée (générant entre 105 milliards et 140 milliards d'euros) ; une recette basée sur les droits d'émission de carbone (générant entre 7 milliards et 105 milliards d'euros) ; une recette basée sur l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés (générant entre 21 milliards et 140 milliards d'euros) ; et un prélèvement sur les droits de seigneurage pour l'émission de l'euro (générant entre 10,5 milliards et 56 milliards d'euros). Dans ce domaine aussi elle est largement fidèle à ses options puisque, outre d'éliminer toutes les corrections liées au rabais britannique, elle établit le principe selon lequel les recettes provenant directement des politiques de l'UE doivent être versées au budget de l'UE, et propose ainsi un panier de nouvelles ressources composé des trois premières options⁴⁸, auxquelles elle a ajouté une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages plastiques non recyclés. Mais s'agissant de l'ampleur de ces nouvelles ressources, elle a opté pour une introduction progressive et somme toute limitée, équivalente à 12 % de l'ensemble des ressources propres et 22 milliards d'euros de recettes.

⁴⁸ Le prélèvement sur les droits de seigneurage est proposé comme source de financement du mécanisme de stabilisation des investissements pour les États membres de la zone euro en cas de chocs macro-économiques asymétriques.

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027					
Millions d'euros - Prix 2018	2021-2027	%	2014-2020 (UE27 +FED)	%	Evolution
Crédits d'engagement					
1. Marché unique, innovation et numérique	166303	14,7%	116361	10,8%	42,9%
1. Recherche et innovation	91028	8,0%	69787	6,4%	30,4%
<i>dont Horizon Europe</i>	86596	7,6%	67063	6,2%	29,1%
2. Investissements stratégiques européens	44375	3,9%	31886	2,9%	39,2%
3. Marché unique	5672	0,5%	5100	0,5%	11,2%
4. Espace	14404	1,3%	11502	1,1%	25,2%
Marge	10824	1,0%	-	-	-
2. Cohésion et valeurs	391974	34,5%	387250	35,8%	1,2%
5. Développement et cohésion à l'échelle régionale	242209	21,3%	272647	25,2%	-11,2%
<i>dont Fonds européen de développement régional</i>	200622	17,7%	196564	18,2%	2,1%
<i>dont Fonds de cohésion</i>	41374	3,6%	75848	7,0%	-45,5%
6. Union économique et monétaire	22281	2,0%	-	-	-
7. Investissement dans le capital humain, la cohésion sociale et les valeurs	123466	10,9%	115729	10,7%	6,7%
<i>dont Fonds social européen +</i>	89688	7,9%	96216	8,9%	-6,8%
<i>dont Erasmus+</i>	26368	2,3%	13699	1,3%	92,5%
Marge	4018	0,4%	-	-	-
3. Ressources naturelles et environnement	336623	29,7%	399608	36,9%	-15,8%
8. Politique agricole et maritime	330724	29,1%	390155	36,0%	-15,2%
<i>dont Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	254247	22,4%	286143	26,4%	-11,1%
<i>dont Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)</i>	70037	6,2%	96712	8,9%	-27,6%
9. Environnement et action pour le climat	5085	0,4%	3492	0,3%	45,6%
Marge	814	0,1%	-	-	-
4. Migration et gestion des frontières	30829	2,7%	10051	0,9%	206,7%
10. Migration	9972	0,9%	7180	0,7%	38,9%
11. Gestion des frontières	18824	1,7%	5492	0,5%	242,8%
Marge	2033	0,2%	-	-	-
5. Sécurité et défense	24323	2,1%	1964	0,2%	1138,4%
12. Sécurité	4255	0,4%	3455	0,3%	23,2%
<i>dont Fonds pour la sécurité intérieure</i>	2210	0,2%	1200	0,1%	84,2%
13. Défense	17220	1,5%	-	-	-
14. Réaction aux crises	1242	0,1%	1222	0,1%	1,6%
Marge	1606	0,1%	-	-	-
6. Voisinage et le monde	108929	9,6%	96295	8,9%	13,1%
15. Action extérieure	93150	8,2%	85313	7,9%	9,2%
<i>dont Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale</i>	79216	7,0%	71767	6,6%	10,4%
<i>dont Aide humanitaire</i>	9760	0,9%	9906	0,9%	-1,5%
16. Aide de préadhésion	12865	1,1%	13010	1,2%	-1,1%
Marge	2913	0,3%	-	-	-
7. Administration publique européenne	75602	6,7%	70791	6,5%	6,8%
TOTAL	1134583	100%	1082320	100%	4,8%
<i>En % du RNB (EU-27)</i>	1,11%		1,00%		
Crédits de paiement					
TOTAL	1104803		1023954		8%
<i>En % du RNB (EU-27)</i>	1,08%		0,95%		
<i>Marge disponible</i>	0,21%		0,28%		
<i>Plafond des ressources propres en % du RNB</i>	1,29%		1,23%		
Instruments spéciaux hors cadre financier pluriannuel					
Réserve pour aide d'urgence	4200		2209		90%
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	1400		1183		18%
Fonds de solidarité de l'Union européenne	4200		3945		6%
Instrument de flexibilité	7000		3716		88%
Mécanisme européen de stabilisation des investissements*	p.m.		-		-
Facilité européenne pour la paix	9223		0		-
Fonds européen de développement	0		30506		-100%
TOTAL	26023		41559		-37%
TOTAL CFP + HORS CFP (engagements)					
TOTAL	1160606		1093373		6,15%
<i>En % du RNB (EU-27)</i>	1,14%				

* Sous forme de bonification d'intérêt financée par des recettes affectées externes équivalentes à une part de revenu de seigneurage.