

Plaidoyer pour un budget européen renforcé

Synthèse

Pénélope Debreu
(pseudonyme),
Experte des politiques européennes

Marc-Olivier Padis,
Directeur des études de Terra Nova

6 juin 2024

Parmi les dossiers clés de la nouvelle législature européenne 2024-2029 figurent les choix budgétaires de l'Union. Un nouveau Cadre Financier Pluriannuel (CFP) devra être décidé pour la période 2028-2034. A travers les deux crises majeures traversées ces dernières années, la crise sanitaire et la guerre russe contre l'Ukraine, les Européens ont fait preuve de réactivité et ont mobilisé des ressources pour faire face collectivement aux coûts de ces chocs imprévus. Les Européens ne doivent-ils pas anticiper le risque d'autres crises et renforcer leur capacité budgétaire ? Tous les États membres n'y sont pas favorables.

La première question à poser sera celle des finalités du budget européen. Dans un contexte géopolitique plus instable et face aux exigences du changement climatique, les Européens identifient bien une série de défis qui se posent à eux à l'échelle du continent sans toujours parvenir à les prioriser. Selon nous, trois priorités se dégagent. Tout d'abord, les impératifs de décarbonation de l'économie exigent un effort d'investissement public et privé considérable pour tenir les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. Ensuite, les capacités de défense ne peuvent plus être sous-financées et les efforts en ce sens doivent en outre contribuer à renforcer les outils industriels européens de défense. Enfin, au-delà des mesures de soutien au renforcement militaire en cours, la reconstruction de l'Ukraine requerra des efforts majeurs.

Les Européens devront aussi définir rapidement les modalités de remboursement des emprunts contractés en commun pour relancer l'économie après la crise du Covid-19 (Next Generation EU). Quand le principe de cet emprunt a été décidé, il a été également convenu qu'il serait remboursé par de nouvelles ressources propres

afin de ne pas affecter les grands programmes actuels tels que la politique agricole commune. La Commission européenne a formulé des propositions pour créer ces ressources propres mais aucune décision n'est arrêtée pour le moment. Il apparaît que la lutte contre l'évasion fiscale des multinationales d'une part et contre les effets délétères de la concurrence fiscale au sein de l'Union offrent les perspectives les plus intéressantes. Les effets positifs du marché unique européen pour les entreprises justifient que l'activité au sein de ce grand marché présente des contreparties en termes de prélèvements.

Les nouveaux enjeux majeurs et l'obligation de rembourser l'emprunt commun devront donc présider au débat budgétaire. La nécessité d'une relance coordonnée après le choc économique dû à la crise sanitaire était incontestable. Aujourd'hui, la question est de savoir si le maintien d'un budget européen correspondant à peu près à 1% du PIB européen et le développement de nouvelles ressources propres affectées au remboursement de la dette commune permettent de répondre aux ambitions européennes. Selon nous, ils impliquent l'augmentation des dépenses, et imposent donc de trouver de nouvelles ressources.

Pour le moment, l'Union européenne contourne les blocages sur l'augmentation du budget en recourant à des instruments extra-budgétaires. Cela présente des inconvénients en termes de lisibilité du budget européen et en termes de contrôle démocratique. Néanmoins, l'idée d'un nouvel emprunt européen fait son chemin mais de nombreux pays restent réticents. Pour les convaincre, il faut d'abord montrer à quels besoins il permettrait de répondre et donc définir de claires priorités. La décarbonation, la défense et la reconstruction de l'Ukraine sont précisément des domaines où la coordination européenne serait particulièrement bénéfique pour les États membres individuellement et pour l'Union européenne dans son ensemble.

Enfin, les règles de fonctionnement de l'Union ne donnent pas un rôle suffisant au Parlement européen en matière budgétaire. Celui-ci peut se prononcer sur l'exécution annuelle du budget mais pas sur le Cadre Financier Pluriannuel ni sur les ressources propres. Nous plaçons pour renforcer le contrôle démocratique des décisions budgétaires en attribuant au Parlement européen un droit de codécision égal à celui du Conseil des États membres tant sur le Cadre Financier Pluriannuel que sur les ressources propres européennes.

Introduction

La question du budget européen n'est pas au premier plan de la campagne pour les élections au Parlement européen. Pourtant, comment faire une Europe sans budget ?

Il s'agit certes d'un motif de tension entre les États membres dont on craint le potentiel de division. Le poids des querelles passées autour du « juste retour » reste présent à l'esprit de beaucoup. De ce fait, le choix des dépenses semble structurellement condamné à l'inertie, avec des programmes structurants comme la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion (fonds structurels) qui absorbent la plus grande part des dépenses (68% à elles deux).

Dans l'ensemble, la dépense stagne depuis les années 1990 autour de 1 % du PIB européen mais l'UE s'est montrée capable en pleine crise sanitaire de s'endetter pour augmenter de 70% les ressources disponibles. Passé ce moment décisif, l'Union fait face à un double défi : d'une part, elle tarde à définir la méthode de remboursement des emprunts contractés par l'Union au nom des États membres à cette occasion ; d'autre part, une part importante des États-membres dont l'Allemagne, s'oppose à toute augmentation de la taille du budget au-delà des 1% du PIB, alors même que c'est un sujet qui doit être tranché à l'unanimité.

Cet immobilisme se produit à un moment où de nouvelles politiques apparaissent prioritaires à l'échelle de l'Europe, qu'il faudra bien financer : un effort renouvelé en faveur de la défense, avec la menace actualisée par l'agression russe contre l'Ukraine et un discours toujours plus belliqueux de la part du Kremlin (accompagné d'actions cyber et de campagnes de désinformation contre les pays européens) et des investissements à faire pour remplir les objectifs de neutralité carbone à l'horizon 2050 et promouvoir la transformation technologico-industrielle du continent.

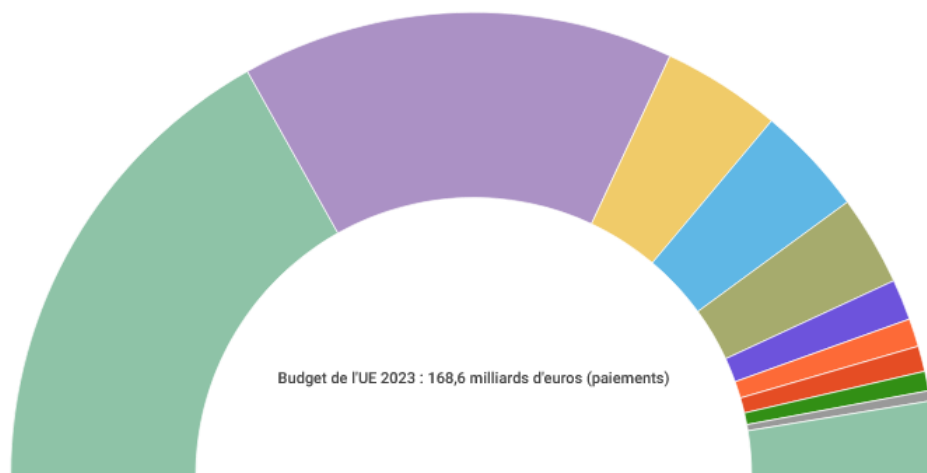
Le sujet ne peut rester dans la pénombre. Le temps presse, certaines décisions ont été reportées, des choix majeurs sont à venir, le coût de la transition ne fera qu'augmenter et le changement des équilibres politiques à l'intérieur de l'Union rend les accords plus difficiles à trouver. Dès 2025, des décisions essentielles seront à prendre.

Le budget européen

Le **cadre financier pluriannuel (CFP)** a été inventé par Jacques Delors et mis en place en 1988 pour sortir de l'annualité des débats, encadrer l'explosion des dépenses agricoles et planifier l'aide à l'intégration des pays méditerranéens récemment entrés (Grèce, Espagne et Portugal) qui avait conduit à une série de tensions politiques avec le Royaume-Uni et privé la CEE de budget à plusieurs reprises.

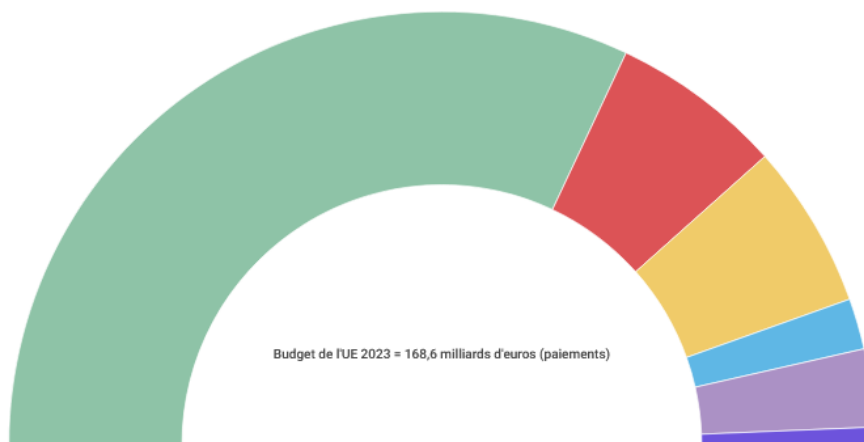
Les mérites de ce dispositif sont apparus progressivement. La **prévisibilité** du budget permet à l'UE de s'engager dans des dépenses structurantes de moyen terme. La progressive résorption des dépenses agricoles a permis de développer de **nouveaux programmes** (politique de cohésion, politique de recherche, action extérieure). Les États membres peuvent **anticiper le niveau de leur contribution au budget** de l'UE. Le CFP encadre et facilite la procédure budgétaire annuelle, ce qui assure la **crédibilité** de l'engagement financier de l'UE auprès de tous ses bénéficiaires.

Le budget de l'UE finance des domaines qui relèvent des **compétences de l'Union européenne**, ce qui exclut la protection sociale (santé, éducation), le régalién (sécurité, justice, défense) ou encore la politique industrielle. Dans les domaines où l'Europe n'est pas ou peu compétente, elle ne peut que faciliter la coopération entre États ou acteurs non étatiques (étudiants, culture, juges, policiers, etc). Le budget présente un **caractère redistributif** mais la solidarité s'effectue entre États ou entre territoires et pas à l'échelle individuelle.



- Agriculture et pêche
- Politique de cohésion
- Voisinage et monde (dont adhésions, aide au développement)
- Recherche et innovation
- Administration
- Investissements stratégiques européens (dont InvestEU)
- Erasmus
- Migrations
- Politique spatiale
- Sécurité et défense
- Autres

Sources : Commission européenne



- Ressource RNB
- Droits de douane
- Ressource TVA
- Ressource "plastique"
- Contribution du Royaume-Uni
- Autres

Source : Commission européenne

1. Des choix décisifs pour le cadre financier au-delà de 2027

La question du budget européen sera centrale dans la prochaine mandature (2024-2029) pour plusieurs raisons.

Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union manque de souplesse pour faire face aux crises majeures. Le CFP actuel, un peu supérieur à 1.000 milliards d'euros, a été défini pour la période 2021-2027. Non seulement un nouveau CFP devra être défini pour la période suivante en cours de la nouvelle mandature 2024-2029 mais le cadre actuel a d'ores et déjà montré ses limites ces dernières années.

L'Union européenne a montré au cours de la période 2019-2024 qu'elle était capable d'agir de manière concertée face à des défis inattendus comme l'épidémie de Covid-19 (2020-2021) ou le déclenchement de la guerre contre l'Ukraine (2022). Mais elle a dû pour cela mobiliser des ressources financières pour des actions imprévues dans un cadre budgétaire déjà fixé. Dès lors, elle l'a fait en redéployant les dépenses planifiées, donc au détriment de ses priorités de moyen terme comme la recherche, et en épuisant les maigres réserves prévues à cet effet comme la Facilité européenne pour la paix. Surtout, elle a dû recourir à un expédient extra-budgétaire totalement nouveau, l'emprunt, pour aider les États membres dans la relance économique suite à la pandémie du Covid-19 (voir ci-après).

En effet, si le système de cadre financier pluriannuel a le mérite de définir des recettes et de sanctuariser les dépenses pour quelques politiques (notamment la PAC), le revers de la médaille est qu'il rigidifie ces allocations et ne permet pas de faire face à des crises appelant des réactions communes de grande ampleur du fait de la faible dimension de ses instruments de flexibilité (réserves et autres enveloppes non affectées). Pourtant, elle se trouvera certainement à nouveau confrontée à la nécessité d'improviser dans un contexte international plus incertain dans les années qui viennent et il n'est pas certain que les véhicules extra-budgétaires pourront être multipliés et constituer une solution pérenne.

L'instabilité du contexte géopolitique impose aux Européens de prendre davantage en charge leur sécurité collective. Il est déjà acquis qu'en l'absence de perspectives de cessation des hostilités à court terme, les dépenses de soutien à l'Ukraine vont se poursuivre. Elles ne pourront qu'augmenter une fois la paix revenue, l'UE étant appelée à assumer la plus grande part de la reconstruction de l'Ukraine. Le changement géopolitique que constitue l'agression russe contre l'Ukraine et les incertitudes de l'attitude américaine vis-à-vis de

l'Europe et de l'Otan confrontent les pays européens à la nécessité de prendre davantage en charge les coûts de leur défense militaire et de coordonner plus étroitement à la fois leurs efforts en matière d'industrie de défense et de diplomatie. Le coût de l'investissement collectif apparaît très élevé, surtout pour des pays qui ont peu investi dans ce domaine depuis la fin de la Guerre froide. L'heure n'est plus à se partager les « dividendes de la paix », mais les coûts de la sécurité.

La transition écologique et notamment climatique appelle, elle aussi, de nouveaux investissements pour répondre aux objectifs de décarbonation. Les investissements à consentir dans ce domaine sont considérables et doivent être réalisés en très grande partie dans la période qui s'ouvre. Une estimation globale pour l'UE avance par exemple le chiffre d'un peu plus de 2% du PIB européen, soit 360 milliards par an¹. L'enjeu n'est pas seulement climatique, il est aussi industriel : la maîtrise des technologies « net zéro » et la production des équipements correspondants sur le sol de l'Union appellent une stimulation et un soutien à l'industrie européenne (voir, par exemple, le cas de l'industrie des véhicules électriques²). Pour le moment, les initiatives européennes sont encore trop timides. Le projet européen Strategic Technology for Europe Platform (STEP) n'est pas à la hauteur du programme américain Inflation Reduction Act (IRA) de 369 milliards de dollars : 10 milliards € sont proposés par la Commission Européenne³.

Or, la compétition pour la maîtrise et le déploiement des technologies de la transition conditionnera notre indépendance à un double titre : protéger notre autonomie et nos emplois industriels, d'une part, et, de l'autre, nous émanciper plus rapidement de notre dépendance aux fossiles et aux matériaux critiques pour la transition numérique. La décision chinoise en décembre 2023 de ne plus exporter de technologies permettant l'extraction et le traitement de terres rares indispensables au développement de technologies cruciales de la transition témoigne par exemple de tensions géopolitiques qui ne feront que renforcer cette nécessité. Même si cette vision ne fait pas l'unanimité dans l'UE car, pour certains pays, il est tout aussi efficace de décarboner en important des biens utiles à la transition. On peut défendre l'idée

¹ Institut Rousseau, « Road to net zero », 30 janvier 2024.

² Voir Jean-Philippe Hermine, « Fin du véhicule thermique : pourquoi et comment y parvenir ? », Terra Nova, 16 avril 2024, <https://tnova.fr/ecologie/transition-energetique/fin-du-vehicule-thermique-pourquoi-et-comment-y-parvenir/>

³ La Commission prévoit d'allouer des sommes supplémentaires à des programmes déjà existants : 3 milliards € pour InvestEU, 0,5 milliard € pour Horizon Europe, 5 milliards € pour le Fonds pour l'innovation et 1,5 milliard € pour le Fonds européen de la défense.

que plus la transition sera rapide, plus les gains en termes d'autonomie le seront aussi, et qu'un soutien public à l'investissement sera nécessaire. Pour donner un ordre de grandeur, rappelons que les 750 milliards d'euros du plan de relance sont à peine supérieurs au coût des importations européennes d'hydrocarbures en 2022 : 700 milliards d'euros. Accélérer la transition, c'est donc se défaire plus rapidement de dépendances économiques (qui sont aussi géopolitiques) et permettre que ces sommes soient réinvesties dans l'économie européenne.

Le nouveau cycle d'élargissement décidé lors du sommet européen de décembre 2023 suppose d'anticiper les choix budgétaires à venir parce que les potentiels nouveaux entrants (Ukraine, Moldavie, pays des Balkans), étant donné leur niveau actuel de richesse, seraient, à dispositifs constants, des bénéficiaires nets des principales politiques européennes, la politique agricole et de cohésion. Contrairement à celui de 2004, le nouveau cycle d'élargissements ne pourra sans doute pas se faire dans une enveloppe budgétaire inchangée, ni à politiques constantes. Si l'adhésion de tous les pays actuellement candidats, et donc la pleine application des politiques pendant toute la période 2028-2034 sont peu probables, il est néanmoins à attendre que ce sera partiellement le cas. Surtout, la reconstruction de l'Ukraine sera une charge qui incombera aux Européens et les efforts financiers sont incommensurables par rapport au « régime de croisière » que nous avons connu jusqu'à présent. Alors que les pays de l'Est et du Centre avaient eu une dizaine d'années pour transformer leurs économies en tant de paix, le coût de ce nouveau cycle d'adhésions sera d'autant plus élevé qu'elles seront rapides.

L'Union européenne a rendez-vous, dès 2028, avec les premières échéances de remboursement des emprunts qu'elle a décidés lors de la crise sanitaire. Pour faire face aux dépenses de soutien à l'économie décidées alors, les États membres ont en effet choisi, pour la première fois, d'emprunter en commun sur les marchés financiers (338 milliards d'euros au nom de l'Union, 385 milliards d'euros par les États membres de façon coordonnée). On a parlé alors du « saut hamiltonien » de l'Union, dans une référence approximative à la décision du secrétaire au Trésor des États-Unis, Alexander Hamilton, de reprendre au nom du gouvernement fédéral américain les dettes des États fédérés à la fin du XVIIIe siècle. Mais cet épisode pourrait n'avoir été qu'une courte parenthèse si les Européens ne s'organisent pas pour assurer le remboursement de ces emprunts sans devoir renoncer pour cela à d'autres priorités. Les déclarations se succèdent à Bruxelles pour

affirmer que le remboursement sera fait par les nouvelles ressources propres. La Commission a formulé en 2021 puis en 2023 une série de propositions mais le débat reste ouvert et aucune décision n'a été prise quant au financement du remboursement de la dette de l'Union.

L'Union européenne a-t-elle la légitimité démocratique nécessaire pour créer des ressources propres en levant de nouveaux impôts ? Face aux défis qui l'attendent, beaucoup sont d'avis que, comme le feraient de nombreux États en pareilles circonstances, l'Union européenne devrait trouver de nouvelles ressources par la création de prélèvements fiscaux. Le problème réside ici dans la validation démocratique de telles décisions : les institutions et procédures actuelles ne donnent pas au Parlement européen un pouvoir de créer l'impôt comme pourraient le faire les Parlements nationaux. La répartition des rôles entre le Conseil et le Parlement ne correspond pas aux standards démocratiques de validation des budgets prévalant dans les traditions parlementaires des États membres.

2. Les priorités

Les Européens vont donc devoir **faire des choix couvrant l'ensemble du spectre qui se pose à tout débat budgétaire** : sur l'enveloppe totale des dépenses, leurs priorités et la manière de rembourser la dette ; sur les sources de financements, sur les mécanismes les plus efficaces et légitimes pour adapter le budget en cas d'imprévus majeurs et sur la validation démocratique de l'ensemble de ces choix. C'est une tâche d'une ampleur inédite depuis la création du cadre financier pluriannuel en 1988.

En effet, l'Union européenne est à un moment de son histoire où elle doit construire et garantir des biens communs européens et non plus seulement consacrer la plus grande partie de ses maigres moyens à une redistribution vers les États membres via les fonds de cohésion et la PAC.

Ces biens communs sont aujourd'hui : la sécurité du continent et la stabilisation des périphéries proches ; la transition écologique et la sécurité énergétique des Européens ; la transition numérique et la promotion de l'innovation et de la compétitivité ; la protection des frontières. Le marché intérieur est également un bien public européen et le soutien budgétaire

à son développement est très en-deçà des défis de compétitivité et de croissance dans le contexte global actuel.

Promouvoir de telles priorités n'est pas antagoniste avec la **continuité avec les acquis du passé** (tels que la prévisibilité et la crédibilité qu'apporte la programmation pluriannuelle du budget européen) ni avec l'attachement à la solidarité que manifeste le budget européen dans certains domaines. Mais pour y parvenir, il s'agira de faire preuve d'ambition et d'innovation de manière à concilier des intérêts souvent contradictoires.

Avant tout, défendre ces biens communs implique de **s'émanciper du débat sur le « juste retour »**, qui ne voit le budget européen que comme un jeu à somme nulle, où chacun veut être soutenu à hauteur de sa contribution. La réalité est que ces biens communs ressortent aussi, par définition, des intérêts nationaux de chaque État membre et qu'ils seront plus efficacement assurés par l'association coordonnée de tous que par l'addition d'efforts variables dispersés et parfois redondants.

Au contraire, donner la priorité aux biens communs européens est indispensable pour justifier de dépenses en faveur de certaines politiques européennes. Mais recentrer l'action budgétaire européenne sur les biens communs qui rassemblent les Européens face aux enjeux d'aujourd'hui et de demain nécessitera de **renforcer enfin les ressources propres** de l'Union, alors qu'un système essentiellement fondé sur la contribution des États ne fait que renforcer les calculs nationaux en termes de bénéfice ou de contribution nette.

Au total, il convient de **sortir du triangle infernal actuel** que constituent le plafonnement ex ante des ressources à un niveau arbitrairement bas, l'arbitrage en faveur de mécanismes de flexibilité réduits aux acquêts et le réflexe de recours aux instruments hors budget pour faire face aux crises majeures. Au contraire, de façon similaire aux débats budgétaires nationaux, il conviendrait de **fonder la discussion d'abord sur une définition des priorités communes** de dépenses – investissements et charge de la dette – **et d'en déduire les recettes nécessaires** pour les financer.

3. Un budget, pour quoi faire ?

L'essentiel du budget européen finance des politiques de moyen terme qui ont des objectifs spécifiques : politique agricole commune (PAC) et revenus des agriculteurs ; politique de cohésion et convergence des territoires les moins avancés ; recherche et innovation dans tous les domaines. En raison des enjeux, **chacun de ces domaines devra être doté d'ambitions recentrées** sur la double transition, environnementale et numérique : la politique agricole doit s'infléchir plus nettement vers les objectifs environnementaux du Pacte vert ; la politique régionale doit favoriser des objectifs de réindustrialisation, d'innovation numérique et technologique et de décarbonation des équipements collectifs ; la recherche et l'innovation doivent se concentrer sur le soutien cette double transition.

Le nouveau cycle d'élargissement doit aussi inciter à rediscuter les ambitions budgétaires dans la mesure où les pays candidats sont loin des standards européens dans de nombreux domaines. Si pour des raisons géopolitiques il était décidé de suivre un rythme de négociation plus rapide que par le passé, il serait nécessaire d'**accroître significativement les fonds de préparation à l'adhésion**. Ce renforcement en amont de l'accession en réduirait d'autant les dépenses d'ajustement venant de la PAC et des fonds de cohésion après l'adhésion, dès lors que par ailleurs, leurs mécanismes et modalités d'allocation auront été revus.

Mais ces politiques ne suffiront pas à faire face aux défis auxquels l'Europe est confrontée. Un **soutien européen à la capacité d'investissement des États est nécessaire** dès lors que les capacités d'investissement et d'emprunt des États membres sont inégales. Or trois domaines seront clairement au cœur de la prochaine décennie : i) les objectifs de **décarbonation** de l'économie exigent un effort d'investissement public et privé considérable, chiffré par exemple pour la France à un montant équivalent à 1% de PIB chaque année pour la dépense publique⁴ ; il en est de même pour les capacités de défense à un moment où il devient impératif que les objectifs de l'OTAN soient effectivement remplis et que cela passe par de nouvelles **capacités industrielles de défense** ; et iii) au-delà des mesures de soutien à l'effort militaire en cours, la **reconstruction de l'Ukraine** requerra des efforts majeurs.

⁴ Voir Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, « Les Incidences économiques de l'action pour le climat », Rapport à la Première ministre, 22 mai 2023, <https://www.vie-publique.fr/rapport/289488-incidences-economiques-de-l-action-pour-le-climat-rapport-pisani-ferry>

4. Rembourser l'emprunt de Next Generation EU

Dans la perspective d'un remboursement qui doit commencer en 2028, les discussions ouvertes par la Commission Européenne doivent se poursuivre rapidement sur les modalités du remboursement. En 2020, au moment de l'accord sur l'emprunt, il a été convenu que la Commission proposerait la création de nouvelles ressources propres pour ne pas faire peser le remboursement sur le budget des États membres. Mais en réalité le débat a été gelé au Conseil et toutes les options restent à définir.

Les sommes pour le remboursement devront en principe provenir de nouvelles ressources propres mais rien n'empêche qu'elles soient issues d'un renouvellement des emprunts ou qu'elles soient redéployées depuis le budget commun ou encore qu'elles proviennent d'une combinaison de ces sources⁵.

Cependant, chacune de ces options dessine un avenir bien différent pour les capacités de l'Union. Si la dette n'est pas remboursée, les marchés financiers ne prêteront plus à l'Union. Si les États membres ne trouvent pas d'accord pour créer de nouvelles ressources propres, il y a un risque que le remboursement de l'emprunt #NextGenEu pèse sur le budget. Dans ce cas, cela imposerait une réduction importante des programmes prévus dans le prochain budget : la dette à charge du budget de l'UE à rembourser entre 2028 et 2050, soit 15 milliards d'euros par an, équivaut à environ 9% des dépenses annuelles du CFP actuel (171 milliards d'euros).

5. Renforcer les ressources propres du budget européen

Il ne pourra y avoir un accord sur le nouveau CFP que si les **trois grands postes actuels de dépenses restent significatifs** pour tout à la fois continuer à reconnaître les besoins des pays de l'Est en matière de rattrapage, assurer une priorité visible à la reconversion écologique de l'agriculture, et maintenir la recherche et l'innovation technologique au cœur

⁵ L'hypothèse d'un défaut européen, qui pourrait, dans un scénario extrême, être provoquée par une alliance des eurosceptiques et de l'extrême droite, est exclue dans la mesure où l'emprunt est gagé sur la parole des États membres. Faire défaut reviendrait au bout du compte à faire perdre du crédit aux États membres garants de l'emprunt au moins autant, et probablement plus, qu'à l'Union elle-même.

des dépenses de l'UE. En d'autres termes, si ces postes de dépenses ne font pas les frais des nouvelles priorités.

Mais il paraît tout aussi évident que **le plafonnement à 1% du PIB des ressources ne permettra pas de rembourser l'emprunt de #NextGenEU, d'une part, et d'autre part, de répondre aux nouveaux enjeux**, à savoir un soutien accru, et proportionnel aux besoins, à l'investissement dans la transition industrielle vers la décarbonation et le numérique, aux capacités de défense, à la préparation de l'élargissement et à la reconstruction de l'Ukraine. La voie de l'augmentation des ressources paraît donc incontournable.

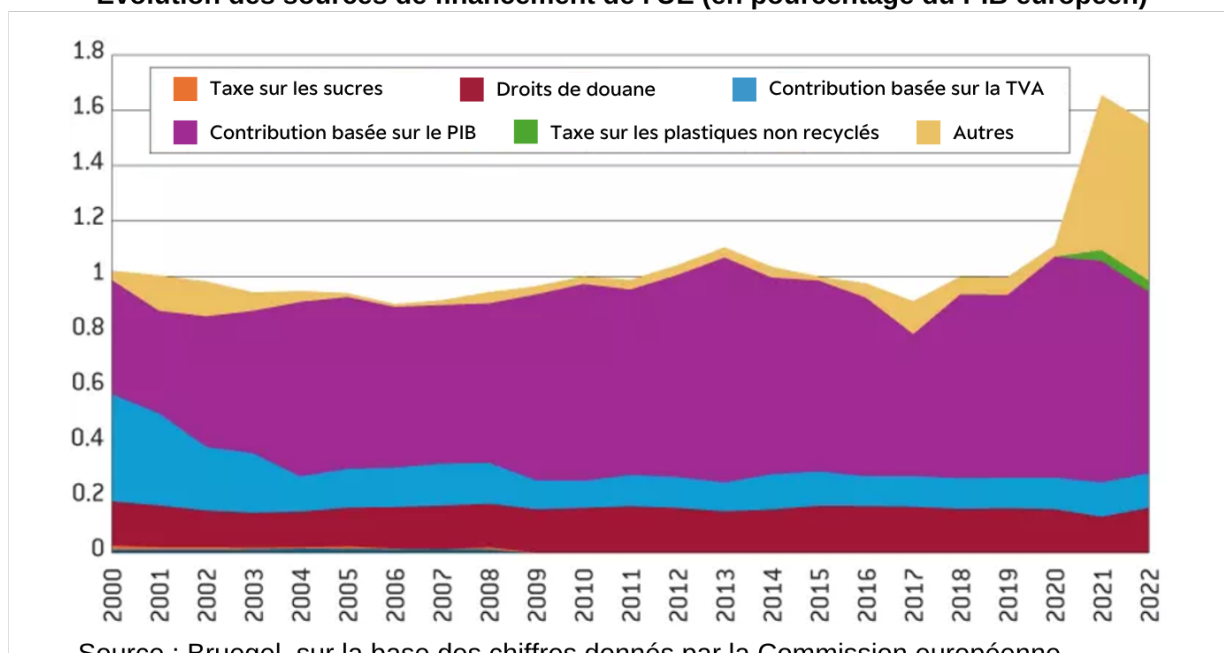
Les ressources propres

Même si l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qualifie les recettes du budget européen de « **ressources propres** », en pratique, près des trois quarts (72 %) sont des « contributions » des États dont les montants sont calculés à partir d'agrégats statistiques (TVA et PNB), tandis que la ressource propre la plus ancienne consiste dans les droits de douane perçus sur les marchandises en provenance de pays tiers entrent (11 % du budget 2022).

En 2020, le Conseil a adopté une **nouvelle ressource propre** sur les déchets plastiques non recyclés. Mais cette ressource reste faible (3% des ressources) et en principe ne devrait pas se développer : les États étant incités à réduire ce gaspillage, elle devrait au contraire se réduire. Il s'agit plus d'une incitation à régler un problème environnemental que d'une solution durable au besoin de ressources budgétaires.

L'Union doit en outre présenter un **budget équilibré**. La particularité du système européen est que **le CPF plafonne les ressources propres**, et que les dépenses doivent donc être contenues sous ce plafond. Ainsi, les dépenses annuelles se sont établies en 2023 à 186 Mds d'€, représentant toujours 1% du PIB européen et un peu plus de 2% de la dépense publique de l'ensemble des États membres.

Evolution des sources de financement de l'UE (en pourcentage du PIB européen)



Source : Bruegel, sur la base des chiffres donnés par la Commission européenne (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en).

Note : L'emprunt Next Generation EU est indiqué à partir des années 2021 et 2022 dans la catégorie "Autres" qui croît significativement en fin de période. Cette catégorie comprend également des sources de revenus plus limitées telles que les amendes infligées par l'UE, les excédents des années précédentes ainsi que les revenus tirés de différentes politiques européennes.

Pour développer de nouvelles actions sans réviser le CFP, **les Européens ont de plus en plus fréquemment recours à des instruments extra-budgétaires** combinant des subventions européennes, des crédits des États membres et des emprunts. L'exemple le plus spectaculaire a été la création d'une capacité d'emprunt par le budget européen pour financer le plan de relance européen suite à la crise du Covid-19. Mais d'autres expériences se sont multipliées aux cours de la décennie écoulée.

Ils concernent en premier lieu des partenariats industriels à géométrie variable, qu'il s'agisse des entreprises communes financées par le programme-cadre Horizon Europe ou les projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)⁶. Le cofinancement entre l'UE et les États membres se développe par exemple dans le cadre de Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (FEIS), connus sous le nom de « plan Juncker », géré par la BEI et mis en place en 2015⁷.

⁶ Voir par exemple le PIIEC sur l'hydrogène : Christophe Schramm, « Le PIIEC hydrogène peut-il satisfaire l'objectif européen de création d'une industrie de l'hydrogène décarboné », La Grande Conversation, 11 avril 2024. <https://www.lagrandeconversation.com/economie/le-piiec-hydrogene-peut-il-satisfaire-lobjectif-europeen-de-creation-dune-industrie-de-lhydrogene-decarbone/>

⁷ La mise de départ de 21 Mds d'€ est constituée de crédits publics (16 Mds d'€ sur le budget de l'UE et une contribution de 5 Mds d'€ de la BEI) et de 42 Mds d'€ d'emprunts sur les marchés obligataires.

Plus récemment, la facilité européenne pour la paix a été utilisée en 2021 pour financer les frais encourus par les États membres dans le soutien à l'Ukraine, en plus de l'aide directe de l'UE, comme c'était le cas auparavant des initiatives de sécurité en dehors des frontières de l'Union. Les contributions des États membres sont déterminées sur la base d'une clé de répartition en fonction du revenu national brut (RNB). Le budget est de 17 Mds d'€ pour 2021-2027. Enfin, le 1^{er} février 2024, 50 Mds d'€ ont été prévus dans la « Facilité pour l'Ukraine », un fonds d'assistance pour la stabilité financière et économique de long terme de l'Ukraine, mêlant prêts et aides.

Ces facilités sont particulièrement prisées par les États membres. Leur caractère *ad hoc* et fléché vers des investissements identifiés dès leur conception leur permet de s'engager en amont en ayant une vision claire de leur destination. Pour les grands États membres, les contributions nationales étant fixées selon des clés de répartition basées sur le poids économiques des pays, ces mécanismes leur garantissent un « juste retour ». Même si cela a pour effet de réduire fortement la dimension redistributive du budget européen, l'ensemble des États y a trouvé son compte grâce à l'effet de levier important que représentent les garanties ou subventions du budget européen en réduisant le coût des financements bancaires et en crédibilisant la qualité des investissements, privés ou publics, ainsi financés.

Cette évolution comporte cependant d'importants inconvénients en termes de gouvernance. Les mécanismes décisionnels excluent largement le Parlement européen, assurant un « entre soi » aux États membres. Ils affaiblissent considérablement son pouvoir de contrôle puisqu'une part mineure est représentée par des déboursements effectués par la Commission, la seule instance responsable de l'exécution du budget européen devant le Parlement. En faisant éclater le principe d'unicité du budget européen par la multiplication des canaux de mise en œuvre, ils opacifient le suivi et l'évaluation des dépenses européennes et rendent la reddition des comptes de leur utilisation extrêmement difficile.

A contrario, l'argument en faveur des ressources propres est qu'elles permettent d'échapper aux querelles sur les contributions « nettes » des États membres et que **l'alternative à la création d'un impôt européen est de trouver des sources de financement dont le caractère européen est incontestable**, c'est-à-dire que les ressources proviennent des bénéfices que procure la construction européenne. Les biens communs européens devraient être financés par des recettes fondées elles aussi sur des préoccupations de dimension européenne et correspondant aux domaines d'action de l'UE. C'est notamment le cas du

marché unique qui offre aux entreprises des opportunités et des avantages dont une partie peut légitimement revenir à l'Union.

Peu visible, le débat sur les ressources budgétaires de l'Union est néanmoins ancien et reste toujours actif. Un groupe de haut niveau présidé Mario Monti sur le sujet (2016) avait clarifié les principes clés auxquels des ressources propres devraient répondre, essentiellement : une récurrence assurée ; des montants suffisants pour réduire la part de la ressource TVA tout en augmentant les revenus pour le budget européen ; des flux économiques et financiers transfrontaliers ; une base d'imposition préalablement harmonisée par la législation européenne.

Une série de propositions concrètes a été faite dans l'inspiration de ce rapport. La Commission européenne a proposé des pistes en 2021 et en 2023 pour créer de nouvelles ressources propres en vue notamment du remboursement de l'emprunt #NextGenEU :

- Attribuer au budget européen 30% des revenus liés à l'extension du système européen de quota carbone (Emission Trading System, ETS) aux secteurs maritime et aérien.
- Attribuer 75% des revenus du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (CBAM en anglais, mieux connu sous le nom de « taxe carbone aux frontières ») au budget européen, une ressource également appelée à diminuer progressivement avec la décarbonation des économies extra-européennes.
- Dans le cadre de l'accord trouvé avec l'OCDE sur l'imposition des grandes multinationales les plus profitables (qui concerne 140 pays), taxer ce que la Commission identifie comme une rente sur le marché européen (au-delà de 10% de profit sur les ventes) et orienter 15% de l'argent ainsi récupéré par les pays vers son budget.
- Lever une taxe numérique sur les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel mondial est supérieur à 750 millions €.

Ces pistes s'inspirent de façon partielle des conclusions du rapport Monti, mais n'incluent pas sa proposition de taxe sur les transactions financières, dont l'idée n'est soutenue que par dix États membres. La taxe sur les transactions numériques et la taxe sur les entreprises transnationales de grande taille répondent en tout cas à tous les critères clés, en ajoutant aussi l'avantage de contribuer à contrecarrer la concurrence et l'évasion fiscales.

Dans un rapport récent, Pascal Saint-Amans⁸ argue dans le sens de la Commission européenne en ce qui concerne les grandes entreprises. La problématique à laquelle il faut répondre, rappelle-t-il, est le décalage entre les pays européens à forte taxation qui voient des ressources fiscales s'échapper et les petits pays ou les pays de la périphérie géographique qui cherchent à compenser leur situation par l'attractivité fiscale. Il faut corriger cette concurrence interne néfaste en établissant un nouvel équilibre. La concurrence fiscale ne peut pas être favorable aux grands pays. En effet, si un grand pays baisse ses impôts, il ne parvient que très difficilement à compenser ces pertes par l'attraction de nouvelles entreprises. Inversement, un petit pays peut plus facilement attirer suffisamment d'activités nouvelles pour équilibrer la perte de revenus engendrée par la réduction de l'imposition sur son assiette domestique historique.

La recherche de ressources propres fondées sur l'activité économique au sein du marché unique est précisément de nature à corriger la situation actuelle de concurrence fiscale. Initialement, les ressources propres de l'UE venaient des droits de douane aux frontières mais l'ouverture commerciale des dernières décennies a fait disparaître sa base fiscale. L'accord de l'OCDE sur la taxation minimale des multinationales a mis en place un système à trois étages qui ouvre des perspectives pour l'UE. Le premier étage est la taxation nationale minimale de 15% là où une multinationale a son siège (Income Inclusion Rule, IIR). Si le pays ne récupère pas cette taxe, les pays dans lesquels la multinationale est active ont le droit de lever un impôt supplémentaire à hauteur des 15% (Undertaxed profit rule, UTPR). En outre, les pays où les profits des multinationales ne sont pas taxés à 15% peuvent décider une taxe complémentaire (Domestic minimum top-up tax, DMTT). Concrètement, si une entreprise américaine ou chinoise opérant sur le marché européen voyait ses bénéfices largement sous-imposés en raison d'un montage avec des paradis fiscaux, les pays européens seraient en situation de taxer ces entreprises et de reverser l'argent à l'Union.

Ce mécanisme de complément relève logiquement du marché intérieur européen. Il serait donc logique que le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires, même s'il était levé à l'échelle

⁸ Pascal Saint-Amans, "Broader border taxes: a new option for European Union budget resources", Policy brief 06/2024, march 2024, Bruegel.

nationale, revienne à l'échelle européenne puisque l'espace de référence de leur activité est bien le marché unique.

La même logique s'applique à la taxe sur les services numériques offerts par les GAFAM. Basée hors de l'UE, très peu taxées par les États membres où elles ont implanté leur siège européen, elles réalisent néanmoins une part majeure de leurs profits en Europe et ceux-ci résultent en grande partie de l'intégration des 27 juridictions nationales en un seul marché unique. Étant donné le caractère par essence sans frontière des services numériques, il est légitime d'arguer que l'absence de fiscalité au niveau national devrait être compensée par un prélèvement au niveau européen.

Au total, en ce qui concerne les entreprises, les arguments convergent pour considérer que le marché intérieur européen présente des avantages pour les entreprises qu'il est légitime de voir pris en compte par une imposition spécifique. En tant que bien commun, il est logique qu'il soit financé par les acteurs qui en bénéficient le plus. Il revient désormais au Conseil européen de s'emparer des propositions de la Commission et d'en débattre.

6. Lancer un nouvel emprunt européen ?

La question de la nécessité de lancer un nouvel emprunt est posée de plus en plus souvent. **L'ambiguïté est cependant de mise** de la part des défenseurs de cette option en raison du manque de clarté sur son articulation avec le budget européen – s'agit-il d'un complément à des ressources insuffisantes ou à des mécanismes inappropriés ou d'une alternative pour contourner certains principes du budget européen ? Par ailleurs, peu de propositions sont faites sur les objectifs de son utilisation – pour faire quoi ? Quelle nécessité commune à l'Union et d'une ampleur inédite requerrait de rééditer le pas inédit franchi au plus fort du coup d'arrêt économique dû à la pandémie de 2020 ?

Beaucoup de pays sont opposés à un nouvel emprunt et soupçonnent ceux qui proposent cette idée de vouloir transférer le poids de leur endettement national sur les autres États membres comme alternative aux efforts de désendettement qu'ils doivent fournir au titre de leurs engagements européens. La France est favorable à un budget plus ambitieux puisque le Président français Emmanuel Macron a proposé lors de son discours du 25 avril 2024 de doubler la capacité budgétaire de l'Europe mais son plaidoyer est ambigu et affaibli par le

mauvais exemple qu'elle donne en matière budgétaire à l'échelle nationale et par son attitude constante à défendre le statu quo en faveur de la PAC, ses orientations autant que son budget.

Répondre à ces questions est donc un préalable pour engager une discussion au plus vite. Il s'agit d'abord d'examiner si la réorientation des priorités du CFP, grevée du remboursement de la dette mais augmentée de nouvelles ressources propres ne sera pas suffisante pour faire face aux enjeux communs. Il convient aussi de distinguer ce qui ressort intrinsèquement de la responsabilité de l'UE et donc de son budget (c'est la logique valeur ajoutée de l'Union), et ce qui ressort du soutien à la capacité d'investissement des États dans des domaines où l'UE n'a pas de responsabilité directe mais où il est de l'intérêt de tous que les États agissent de manière coordonnée et que l'UE réduise les coûts de la dispersion en empruntant au nom de tous.

Les perspectives politiques ne sont cependant pas complètement figées en vue d'une discussion sur le lancement d'un nouvel emprunt. Les positions traditionnelles des États membres sur le budget peuvent être modifiées par l'accumulation des défis à relever à courte échéance, indépendamment même des perspectives plus éloignées du nouvel élargissement. A règles constantes, aucun membre actuel ne restera bénéficiaire net du budget européen après l'entrée de l'Ukraine, de la Moldavie et des pays des Balkans. Cela peut faire réfléchir les pays actuellement bénéficiaires nets sur les avantages d'une augmentation de la capacité financière européenne. Leurs efforts de rattrapage économiques seront encore longs tandis qu'ils sont les plus impactés par les objectifs de décarbonation.

Les Allemands, dont la place sera dominante au sein du groupe le plus important du Parlement, le PPE, sont réticents au partage des ressources budgétaires. Mais leur ADN pro-européen les a conduits à aller de concessions en concessions sur ce sujet dans les années Merkel. La combinaison de la nécessité de revoir en profondeur leurs modèles énergétique et industriel et la prise de conscience de leurs nouvelles responsabilités en matière de sécurité collective ouvre des perspectives.

Les autres pays dits « frugaux » (Néerlandais, Finlandais, Baltes...) sont, eux, les plus sensibles au thème de la défense européenne. Des projets européens dans ce domaine sont donc susceptibles de faire évoluer leur position, à condition de les convaincre de ne pas

s'enfermer dans une dépendance technologique aux matériels américains. Il en est de même de la Pologne et de beaucoup des États d'Europe orientale.

Une poussée populiste au Parlement européen risque de freiner les ambitions communes. Il faut cependant noter que les pays dominés par des partis populistes sont réticents aux transferts de compétences mais ils sont friands de subventions européennes. La Hongrie de Viktor Orban et l'Italie de Giorgia Meloni, tout critiques qu'ils soient envers Bruxelles, se montrent prêts à bien des concessions pour toucher les aides européennes, en particulier sur la question du contrôle des frontières.

Enfin, qu'ils soient eurosceptiques ou frugaux, la plupart de ces États membres (à l'exception de la Hongrie) sont, depuis les premiers jours de l'agression russe contre l'Ukraine, les plus engagés dans son soutien et dans la perspective de son adhésion. Le jour où la paix sera enfin revenue, continuer à tenir cette position les mettra au défi de participer à la reconstruction de l'Ukraine, autant dans une perspective d'adhésion que de stabilité aux frontières de l'Union.

7. Renforcer la validation démocratique des décisions budgétaires

Le Parlement européen a progressivement gagné un fort pouvoir de décision budgétaire. Ce pouvoir concerne surtout le vote du budget annuel, où il a un rôle équivalent à celui du Conseil des ministres depuis le Traité de Lisbonne. Mais cette **co-décision ne s'applique pas au CFP**. C'est la première limitation : le pouvoir annuel du Parlement européen est encadré par une planification multi-annuelle à laquelle il n'a que très faiblement participé, au contraire des États membres.

En effet, le CFP est adopté par le Conseil après avis conforme du Parlement européen, sans pouvoir de modification. Faisant suite à d'âpres négociations négociées par les Chefs d'État et de Gouvernement et devant trouver l'unanimité des États membres, le Parlement européen n'a jamais eu la force politique de voter contre le compromis trouvé par les dirigeants européens. Au mieux a-t-il fait usage d'une menace de refus pour gagner quelques ajustements à la marge.

Plus encore, le Parlement européen devrait pouvoir voter les **ressources** et pas seulement des dépenses. Or, ce n'est pas le cas et c'est le plus flagrant déséquilibre de gouvernance en termes de légitimité des décisions budgétaires européennes. En effet, alors que la décision sur les ressources propres doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil, **le Parlement européen n'a aucun pouvoir sur cette décision** éminemment européenne, alors que la décision doit être validée par la ratification des Parlements nationaux.

Faisant de cette décision l'équivalent d'un traité international alors même qu'elle met en œuvre le Traité sur l'UE, cette logique institutionnelle est à rebours du principe « pas de taxation sans représentation » : à l'échelle européenne, ce sont les représentants directs des citoyens qui n'ont pas pouvoir de taxation. Changer cette logique nécessiterait une modification des Traités. Mais elle est, depuis l'origine, un verrou à tout progrès sur le changement des ressources propres. Dans le futur, aller dans le sens d'une capacité d'emprunt non exceptionnelle pour l'UE ne pourrait qu'être accompagnée que d'un nouveau saut démocratique de cet ordre.

Dans une précédente note⁹, Terra Nova a préconisé de ramener le cadre financier pluriannuel à 5 ans (contre 7 ans pour les derniers exercices) et de le synchroniser avec les élections européennes pour que le sujet soit débattu dans le cadre démocratique des élections, puis adopté par les parlementaires nouvellement élus. Dans les faits, le cadre de sept ans n'empêche ni que la question du budget européen soit débattue pendant la campagne, ni qu'il soit discuté par le nouveau Parlement élu. Au contraire, le calendrier permet à la Commission sortante de préparer les propositions et à la nouvelle Commission de les proposer (en 2025 au plus tard dans le prochain cycle) ou de les ajuster ensuite, comme cela a été le cas en 2020, en fonction des négociations institutionnelles.

⁹ Voir Yves Bertoncini, « L'Europe en notre nom. Renforcer la démocratie européenne », Terra Nova, mai 2019, en particulier le chapitre 2.2 « Tendre vers un bicamérisme égalitaire entre Parlement européen et Conseil des ministres », p. 54-56.