

# BUDGET DE L'UE : Y REGARDER À DEUX FOIS

Yves Bertoncini | *Directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

António Vitorino | *Président de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

**L**e Conseil européen des 7-8 février amène à mettre en perspective les principaux enjeux des négociations du budget de l'UE : tel est l'objectif de ce Mot d'Yves Bertoncini et António Vitorino.

Alors que les négociations du cadre financier européen 2014-2020 sont entrées dans une phase décisive, il importe de mettre en perspective les principaux enjeux relatifs au montant, aux finalités et au champ du budget de l'UE.

## 1. Le montant du budget de l'UE va rester faible après 2013, mais son impact concret va demeurer non négligeable.

Les propositions de la Commission prévoient de porter le plafond des crédits d'engagements à 1 033 milliards d'euros pour la période 2014-2020, contre 864 milliards d'euros entre 2007 et 2013. Marquées par la crise, les négociations en cours laissent entrevoir une réduction d'environ 100 milliards d'euros. Avec un montant inférieur à 950 milliards d'euros, le nouveau cadre financier pourrait donc représenter un poids plus faible que celui des dépenses de la période 2007-2013 (1,05% du RNB) et même descendre sous le seuil symbolique de 1% du RNB de l'UE. Ce recul relatif marque une défaite de l'esprit européen ; il est naturellement très regrettable, compte tenu des défis communs auxquels sont confrontés les pays de l'UE, qui devraient « mieux dépenser ensemble ».

Le budget communautaire demeurera cependant stratégique dans quelques secteurs et pays - ce qui explique d'ailleurs pourquoi les bénéficiaires concernés se sont à nouveau affrontés avec une telle vigueur. C'est parce qu'il représente plus des 2/3 des dépenses publiques agricoles européennes que ce budget focalise les discussions sur ce point, alors qu'il est infinitésimal dans des domaines comme l'éducation ou la défense. C'est parce que l'impact des dépenses communautaires représente parfois plusieurs points de PIB dans certains pays qu'il est perçu comme vital par ces derniers - qui ne partagent pas du tout l'idée que c'est un budget d'un montant ridicule. C'est enfin parce qu'il a un effet multiplicateur substantiel que le budget de l'UE a un impact allant bien au-delà de 1% du RNB européen : c'est vrai pour les co-financements

pratiqués dans le cadre de la politique de cohésion, comme pour les financements des infrastructures transeuropéennes d'énergie, de transport et de TIC prévus par le « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe », et qui associeront acteurs publics, BEI et acteurs privés.

## 2. Même si le débat en cours a entretenu le flou entourant les finalités du budget de l'UE, son issue doit permettre d'adresser quelques signaux politiques clairs.

L'évolution des négociations sur le budget de l'UE renvoie en partie à un mode de financement fondé aux 3/4 sur des contributions nationales directes, que les États sont très soucieux de limiter voire de diminuer en période de crise : il faut donc redire que la mise en place de nouvelles ressources propres pourrait atténuer les pressions pesant sur ces négociations. Mais, à seconde vue, c'est aussi le flou entourant les finalités de ce budget qui semble empêcher de susciter un consensus mobilisateur autour des dépenses qu'il génère dans les États membres et au-delà.

À ce titre, il faut bien constater qu'il apparaît contre-productif de présenter le budget de l'UE comme un outil essentiellement axé sur la « croissance et les emplois » en invoquant l'évanescence stratégie UE 2020. Les États et les citoyens européens estiment en effet que la production de croissance et d'emplois découle d'abord de choix nationaux et régionaux ; que l'échelon européen joue un rôle essentiel grâce aux outils juridiques dont il dispose, notamment pour l'approfondissement du marché intérieur, une application flexible du pacte de stabilité et de croissance ou en matière d'évolution des taux d'intérêt de la BCE ; mais que cet échelon européen joue un rôle certes utile, mais subsidiaire, en termes de contribution budgétaire à la création de croissance et d'emplois.

Bien qu'adoptés dans un contexte différent, les « Paquets Delors » ont reposé sur un triptyque beaucoup plus apte à légitimer les dépenses communautaires et

articulant « [compétition, coopération et solidarité](#) ». Un tel narratif permet de justifier dans leur principe les dépenses agricoles et de cohésion, qui reposent sur des compromis politiques globaux liés à la création et à l'approfondissement technique et géographique du marché intérieur : la conclusion des négociations en cours devrait permettre de vérifier la solidité de ces compromis, notamment dans un cadre franco-allemand. Ce narratif conduit aussi à mettre l'accent sur la dimension européenne des « dépenses de compétitivité », et donc sur le renforcement du financement des projets communs de recherche et de grands réseaux paneuropéens de transports et d'énergie. Il est parfaitement compatible avec la nécessité d'engager davantage de dépenses européennes en matière de relations extérieures, via le budget communautaire ou sur la base de coopérations *ad hoc*.

Faute d'avoir permis d'afficher les principales finalités du budget de l'UE, les négociations en cours doivent au moins conduire à adresser quelques signaux politiques clairs, principalement en direction des victimes de la crise. Ainsi le sort réservé au programme « Erasmus pour tous », appelé à mobiliser 19 milliards d'euros sur 7 ans (moins de 2% du total) sera-t-il déterminant, compte tenu des difficultés économiques et sociales des jeunes Européens. De même le sort des négociations relatives au « [Programme européen d'aide alimentaire aux plus démunis](#) » fera-t-il figure de test : si l'application stricte du principe de subsidiarité a conduit à sa mise en cause par la Cour de justice, le maintien de ce programme, même revu et corrigé, est une nécessité à la fois politique et symbolique. Il en va de même des montants attribués au « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation », qu'une interprétation étriquée du principe de subsidiarité pousse à la baisse, alors même que c'est à l'UE qu'il revient de prendre en charge les victimes d'une libéralisation dont elle est pour partie à l'origine.

Sur ces trois points, l'enjeu est de confirmer ou d'infirmier l'image d'une UE qui aide massivement les banques, mais qui peine à dégager les milliards d'euros indispensables pour soutenir directement les catégories victimes de la crise (alors que l'un ne doit pas empêcher l'autre).

### 3. Le compromis issu du Conseil européen ne clôt pas le débat sur la nécessité de renforcer les dépenses européennes.

Quelle que soit leur issue, les négociations du Conseil européen n'ont pas vocation à clore le débat budgétaire européen et une réflexion plus large sur les possibilités d'europeaniser davantage les dépenses publiques.

D'abord parce qu'il revient aux parlementaires européens d'entériner ou d'amender le compromis adopté par le Conseil européen : ils se sont employés à le faire en 2006 lors des précédentes négociations ; ils se sont montrés pugnaces lors des débats sur les budgets annuels 2012 et 2013 ; c'est encore à eux qu'il revient d'y regarder à deux fois et de se hisser à la hauteur des enjeux dans les prochaines semaines.

Le débat n'est pas clos parce qu'il s'agira aussi de négocier les orientations et le contenu détaillé des principales politiques financées par le budget de l'UE : à cet égard, il va de soi que réaffirmer la pleine légitimité de la « PAC » ou de la politique de cohésion n'exclue pas qu'elles doivent être adaptées et réformées pour être plus efficaces et équitables.

Le débat doit enfin se poursuivre car le budget de l'UE ne couvre qu'une partie des dépenses européennes : les dépenses européennes non communautaires sont déjà substantielles en matière de R&D (exemple de l'agence spatiale européenne) ou de défense (exemple des opérations extérieures) ; elles se déploient aussi dans un cadre bilatéral ou multilatéral (exemple de l'OFAJ en matière de mobilité des jeunes) ; elles pourront se développer grâce à tout ou partie des ressources tirées de la taxe sur les transactions financières, que le Président français a proposé d'affecter à des actions destinées à la jeunesse. Autant de développements qui devront eux aussi être analysés et encouragés, afin qu'en découlent des arbitrages favorables à la montée en puissance des dépenses européennes, plus que jamais nécessaire dans un contexte d'argent public rare et de compétition mondiale.

Même si elles ne constituent qu'un épisode de l'histoire budgétaire européenne, il faut souhaiter que les négociations du cadre financier post-2013 de l'UE accouchent du compromis le plus ambitieux possible – après quoi il sera temps de se mobiliser pour la mise en place d'un [budget de la zone euro](#), dédié au bon fonctionnement de l'UEM.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Notre Europe - Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors