

Question d'Europe
n°453
27 Novembre 2017

Jean Arthuis

Perspectives financières européennes 2021-2027

Quel budget pour quelle Europe ?

Singulier à tous égards, tel est le budget de l'Union européenne. Son financement dépend des seuls Etats membres et tient à l'écart le Parlement européen, ses lignes de dépenses sont cadencées dans un cadre financier pluriannuel (CFP) de sept ans, l'essentiel des crédits est redistribué aux contributeurs. Bien que son poids soit modeste, 1% du PIB européen, les règles et procédures budgétaires semblent avoir été dictées par un réflexe de surprotection par le contrôle. Sous l'exigence de la nécessité, face aux circonstances, les opérateurs ont dû s'éloigner des principes fondamentaux d'unité, d'universalité, d'annualité et de sincérité budgétaires. Et c'est ainsi que le budget est devenu un objet corseté non identifiable par le citoyen contributeur. Symptôme d'une Europe qui ne parle pas aux Européens.

Au moment où tous les regards se focalisent sur ce que sera l'enveloppe et le contenu du prochain CFP, post 2020, du budget de l'Union européenne, il convient d'évaluer la pertinence de ce mécanisme qui verrouille dans le temps les autorisations de dépenses. Sa durée doit-elle être ramenée de sept à cinq ans ? Peut-elle plus longtemps faire fi des échéances de renouvellement du Parlement et de la Commission ?

Puisque ces questions restent en suspens, interrogeons-nous d'abord sur la conception et l'exécution du cadre actuel de la période 2014-2020. Son approbation, à l'automne 2013, fut une épreuve pour le Parlement qui ne donna son consentement à la parcimonie du Conseil qu'à la condition qu'il serait procédé à une révision à mi-parcours et qu'un groupe

de haut niveau, composé de représentants des trois institutions (Conseil, Parlement et Commission), proposerait un financement provenant de nouvelles ressources propres. Il était également prévu que des marges de flexibilité seraient introduites pour faire face aux événements imprévus. Enfin, l'engagement était pris de régler promptement les arriérés de paiements, plus de 20 milliards €.

Le déroulement s'est rapidement heurté à une réalité rebelle : crise de la dette grecque, soudaines migrations massives et impératif d'accueil des réfugiés, attentats terroristes, cyberattaques, nécessité de relancer les investissements.

Face à ces circonstances, dans l'urgence, la Commission s'est efforcée de répondre aux attentes et le cadre financier pluriannuel a effectivement fait l'objet d'une révision, à mi-parcours, mais à l'intérieur des plafonds fixés en 2013. Au terme de longues discussions entre le Parlement et le Conseil, 6 milliards € sont venus abonder les crédits d'une enveloppe de 1.087 milliards, soit à peine 0,6%. Maigre ajustement, expression d'une absence de volonté politique.

Quant aux nouvelles ressources propres, le groupe présidé par Mario Monti a rendu ses conclusions en janvier 2017. Fruit d'une réflexion lucide, riche et critique, recommandant en préalable une restructuration du budget afin d'en rendre le contenu lisible par les citoyens. L'idée maîtresse consiste à rassembler les dépenses par missions et objectifs, rompant ainsi avec une présentation absconse. Quant aux vraies ressources propres, actuellement

constituées par les seuls droits de douane, elles ne représentent guère plus de 10% des ressources totales. Leur volume fond au rythme de la ratification des traités de libre-échange. Délicates à établir compte tenu de la diversité des législations et cultures fiscales nationales, ces nouvelles ressources propres auraient pour principale vertu d'amener les Etats membres à rompre avec la culture du « juste retour ». En effet, leur contribution, prélevée sur les budgets nationaux, comporte une fraction de TVA et pour l'essentiel une dotation calculée sur le Revenu National Brut, finance 90% des dépenses de l'Union européenne.

En conséquence, tout gouvernement veille à optimiser l'écart entre ce qu'il verse et ce qu'il reçoit. Deux camps s'opposent. Les perdants bloquent l'alourdissement de leur contribution alors que les gagnants tentent d'améliorer la dotation nette dont ils bénéficient. Triste spectacle d'une Europe d'égoïsmes nationaux. Mais attention, du côté des contribuables, ces ressources propres nouvelles ne peuvent déclencher un alourdissement des prélèvements obligatoires. Dit autrement, tout impôt ou taxe qui serait désormais prélevé par l'Union européenne doit donner lieu à un allègement corrélatif des contributions acquittées au plan national. Dès lors, il est clair que la perception de nouvelles ressources propres ne signifie en aucune façon accroissement des ressources budgétaires. Leur principale vertu est d'échapper à la tyrannie du « juste retour », ce qui signifie, pour les ministres des finances, abandonner la pratique d'un jeu à somme nulle, et de faire enfin prévaloir l'esprit communautaire.

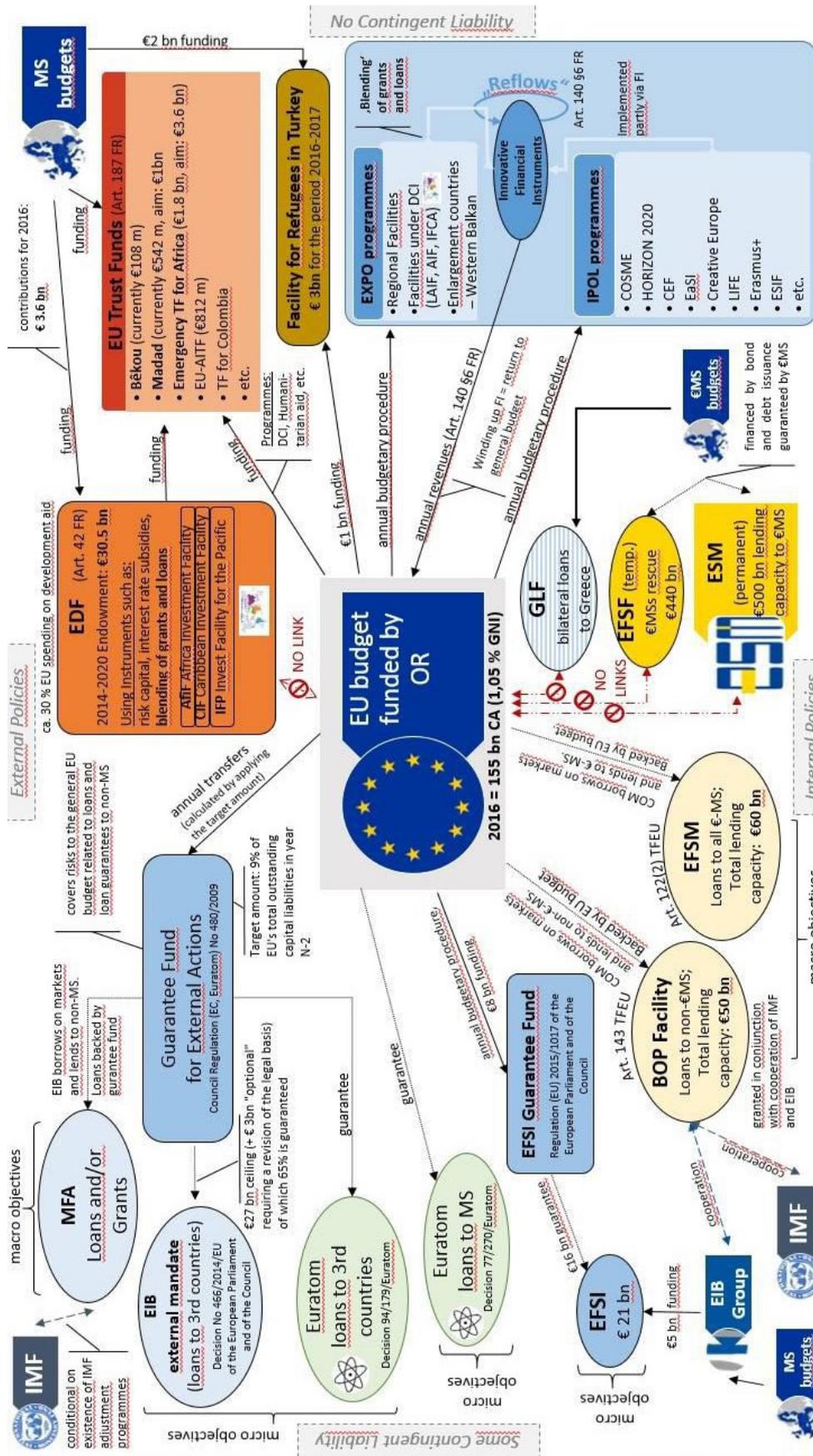
BUDGET DE REDISTRIBUTION ET D'IMPUISSANCE FACE AUX CRISES

Le Parlement européen, à la différence des parlements des pays démocratiques qui ont été institués pour voter le consentement à l'impôt, ne dispose pas de compétence en matière fiscale dans le domaine du budget. Le niveau des financements est fixé par le CFP et dépend du Conseil dont l'accord appelle une décision prise à l'unanimité. Limité à 1% du PIB européen, soit un cinquantième de la moyenne des dépenses publiques nationales, le budget de l'Union européenne est à près de 80% de son montant redistribué aux Etats membres

par deux canaux : d'une part, la Politique Agricole Commune (PAC) et, d'autre part, les fonds de cohésion (FEDER et FSE). Le mécanisme s'apparente à un corset rigide, conçu pour les sept années à venir, miroir du passé récent, inapte à faire face aux mutations à venir. Ajoutons que sur les crédits non redistribués, ceux qui peuvent être qualifiés de supranationaux, près d'un tiers assure le fonctionnement des institutions (Commission, Conseil, Parlement, Cour de justice, Cour des comptes). Les programmes gérés par l'Union sont donc la portion congrue (Horizon 2020 pour la recherche, Erasmus, Réseaux de communication, défis extérieurs, aide humanitaire, développement). Au surplus, pour prévenir tout risque de détournement ou de corruption, les crédits ne sont débloqués qu'au terme de procédures complexes et bureaucratiques d'appels publics à propositions. Le règlement financier qui les codifie tient en plusieurs centaines de pages. L'intervention d'intermédiaires spécialisés, rémunérés par un pourcentage des subsides obtenus, est dans la plupart des cas une assistance coûteuse mais indispensable. La lourdeur et l'inertie qui en résultent sont l'objet de critiques légitimes. Il faut toutefois observer que les instances nationales ont une fâcheuse tendance à instituer des ajouts réglementaires dont la lourdeur est injustement attribuée à l'Union.

Lorsque surviennent des événements imprévus (migrations massives, accueil des réfugiés, relance des investissements), faute de flexibilité et de moyens, la Commission est obligée de recourir à des subterfuges, de faire appel à l'ingénierie financière, de créer des satellites dotés à la marge par des amputations au détriment des programmes en cours et complétés par des contributions nouvelles sollicitées auprès des Etats membres (Fonds européen d'investissements stratégiques, fonds fiduciaires, Fonds européen d'investissement durable). Autant d'entités périphériques qui portent atteinte au principe d'unité budgétaire et échappent au contrôle parlementaire. J'ai fait dresser un diagramme de la « galaxie budgétaire » de l'Union européenne.

S'il est vrai que le financement hors du budget général a été admis par la Cour de justice, dans les



années 80 (aide au Bangladesh, Fonds Européen de Développement) pour des motifs de compétence non inscrite dans les traités de l'époque, les textes réglementaires ont été révisés. Néanmoins cette entorse s'est développée faute de flexibilité. Illisible par les citoyens européens, comme par les experts, le budget de l'Union européenne ne parvient plus à masquer l'impuissance politique de l'institution. Il s'apparente à un simulacre et donne des arguments aux eurosceptiques. Comment démontrer, avec un tel système où seule compte la régularité des dépenses engagées, la valeur ajoutée européenne ? Il est significatif que certains projets, sans réelle utilité, ont été validés dès lors qu'ils ont été conduits en conformité avec le règlement financier.

La PAC mobilise près de 40% du budget. Force est de constater qu'elle n'a pas permis de répondre aux situations de crise auxquelles les agriculteurs font face depuis plusieurs années. Ses paramètres sont devenus si complexes qu'ils ne sont plus explicables aux agriculteurs. Quant aux fonds de cohésion, cogérés par l'Union et les Etats membres, ils ne sont que partiellement engagés. Ces deux dernières années, le décalage a atteint une dizaine de milliards€. S'agit-il de la difficulté éprouvée par les opérateurs à s'approprier les procédures tatillonnes, ou bien de l'incapacité à financer la partie non subventionnée des projets ? L'occasion m'a été donnée dans des fonctions antérieures d'observer que les crédits alloués par l'Union européenne, en l'occurrence le Fonds social européen, peuvent constituer des activateurs de dépenses publiques. En effet, pour récupérer la part de subventions qui leur est réservée par le CFP, les Etats membres engagent de nouvelles actions, non nécessairement utiles, dont le coût global est supérieur à ce que l'Europe alloue.

Dépourvu de flexibilité, le budget tel qu'il est conçu et exécuté arrive à la fin d'un cycle. Il contrevient manifestement à l'exigence démocratique maintes fois invoquée selon laquelle le citoyen doit être capable de comprendre le système, de telle sorte qu'il identifie les problèmes, est en mesure de formuler ses critiques, et au stade ultime d'exercer son contrôle. Dès lors comment

envisager de prolonger la pratique du CFP introduit en 1988 plafonnant les dépenses, dans un premier temps sur cinq ans, puis sur sept ? La question se pose à propos du prochain cadre : sera-t-il de cinq ans, de sept, ou de deux fois cinq ans ? Accessoirement, doit-il être voté avant ou après le renouvellement du Parlement et de la Commission en 2019 ? La volonté de continuité des politiques communes peut-elle à ce point faire abstraction des enjeux électoraux ?

QUEL BUDGET POUR QUELLE EUROPE ?

Le budget n'est pas un acte législatif banal. Par lui, toute communauté exprime et mesure sa capacité à concrétiser son projet, à accomplir ses missions. Chacun se projette dans l'avenir avec perplexité et inquiétude. Le départ du Royaume-Uni (Brexit) va mettre à l'écart un contributeur net. Du fait de la sortie du Royaume-Uni, une dizaine de milliards € vont faire défaut au budget. Dans le cadre actuel, si bien corseté, les interrogations inquiètes fusent : quels sont les programmes menacés par les coupes claires ? Faute de ressources propres nouvelles, est-il possible d'imaginer que les Etats membres mettent la main à la poche pour compenser la perte sèche prévisible ?

Convenons que le budget de l'Union doit correspondre à la vision politique et stratégique que partagent les Européens. Par conséquent, une question cruciale et incontournable se pose : Quelles compétences seraient mieux exercées, tant en termes d'effectivité que d'économie de moyens, à l'échelon de l'Union plutôt qu'à celui des Etats membres ? Si nous souscrivons à la vision exprimée par Emmanuel Macron d'une Europe qui prépare l'avenir et protège les Européens, quelles conséquences en tirons-nous au plan budgétaire ? En matière de sécurité et de défense, de croissance et d'emploi, de lutte contre le terrorisme, de prévention des cyberattaques et de régulation des activités du numérique, de tarissement des sources des migrations, d'accueil des réfugiés ? Au fond, comment préserver les biens publics que les Etats membres ne peuvent plus assumer seuls ?

Le Président Juncker, lors de son discours sur l'état de

l'Union, le 13 septembre, a développé avec éclat et conviction sa vision personnelle pour l'Union d'ici 2025. Son scénario, plus ambitieux que ceux décrits dans le Livre blanc de la Commission, vise à porter le volume des crédits à 1,2% du PIB européen. A cet égard, au-delà des enveloppes, l'essentiel est de convenir de ce que les Etats membres entendent désormais conduire ensemble en vue d'une plus grande efficacité. D'amorcer l'effectivité d'une puissance européenne face aux pays continents, les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Brésil. Avant de fixer un niveau de dépenses, il s'agit de démontrer que certaines compétences exercées au plan européen seraient plus efficaces et globalement moins coûteuses que l'addition des efforts accomplis au plan national.

Il importe également de rappeler qu'avant la crise migratoire, l'Union a souffert d'une accumulation gigantesque de factures impayées, qui a compressé le plafond de crédits disponibles en début d'exécution du CFP. Le phénomène a ralenti le démarrage de nouveaux projets d'investissements dont les citoyens et les entreprises européennes avaient besoin.

Nous sommes maintenant depuis deux ans confrontés à un phénomène d'une sous-exécution massive. Elle est peut-être le signe d'une complexité qui rebute les opérateurs. Si la crise des paiements et la crise migratoire avaient coïncidé, le budget de l'Union n'aurait pas pu y faire face. Alors que les défis migratoires, sécuritaires et économiques ne sont pas prêts de s'épuiser, à l'approche de la fin de ce CFP la crise des paiements se profile à nouveau. Force est de reconnaître que nous sommes à la fin d'un cycle et d'une pratique budgétaires.

Au Parlement, pour l'immédiat, nous sommes bien sûr mobilisés pour tenter d'esquisser ce que devrait être le prochain cadre budgétaire. Le Président Antonio Tajani appelle de ses vœux le doublement de l'enveloppe, soit 2% du PIB européen. Mais nos travaux restent théoriques sans accord politique préalable sur le futur de l'Union. Evitons de mettre la charrue devant les boeufs.

En ce qui nous concerne, nous écartons les

scénarios qui rétrécissent les ambitions de l'Union. Le cinquième « Doing more together » est considéré comme un point de départ, mais notre préférence privilégie le sixième scénario, le plus volontaire, celui suggéré par le Président Juncker. Encore faut-il qu'il soit mis en débat et accepté par les chefs d'Etat et de gouvernement.

LIBÉRER LE BUDGET DE SA SINGULARITÉ MÉTHODOLOGIQUE ET DE SON CARCAN PROCÉDURAL

Quelle que soit la réponse à la question « quel budget pour quelle Europe ? », plusieurs recommandations méthodologiques doivent être formulées afin de sortir le budget de l'Union de sa singularité et du déficit de confiance qu'expriment les procédures qui l'encadrent.

1. Rendons le budget plus flexible, en créant de nouveaux outils internes pour permettre de mieux faire face aux événements inattendus, notamment aux situations de crise. Aucune option ne doit être écartée, y compris la création d'une Réserve de crise pour mobiliser les ressources nécessaires sans délai en cas d'urgence. Les instruments de flexibilité ne doivent servir à financer que des événements imprévus ; les nouvelles priorités nécessitent de nouvelles ressources. Cette flexibilité appelle évidemment le courage de réviser à la baisse ou de supprimer certains programmes dont la valeur ajoutée européenne n'est pas à la mesure des crédits qui leur sont affectés.

2. Respectons les principes qui régissent la présentation de tout budget. D'abord, le principe d'unité budgétaire. La « galaxie » est une réponse pragmatique à l'insuffisance des moyens et à la rigidité du CFP, au mépris du contrôle démocratique. La multiplication des fonds et autres facilités rend le budget européen encore plus opaque aux yeux des citoyens. Ce dévoiement doit cesser et faire place à un cadre budgétaire unique, cohérent et transparent. C'est dire l'importance de la recommandation formulée par le groupe présidé par Mario Monti prescrivant de réviser la nomenclature des rubriques budgétaires en vue de regrouper les crédits par objectifs principaux (croissance et emploi, sécurité, migrations, climat,

Perspectives financières européennes 2021-2027 Quel budget pour quelle l'Europe ?

énergie, ressources naturelles). En second lieu, le principe d'universalité budgétaire. Désormais, les recettes affectées venant en déduction de certaines dépenses représentent plus de dix milliards €. Il en résulte une compression optique de l'enveloppe. Troisième principe, l'annualité budgétaire. Certaines dispositions y dérogent. Enfin, principe de sincérité. Il peut arriver que certaines charges prévisibles n'apparaissent pas dans le projet de budget. L'invocation des bases légales autoproduites, apaisement des consciences, reste un motif d'étonnement. Cette singularité est disqualifiante.

3. Rétablissons le juste équilibre entre instruments financiers et subventions. Les instruments financiers absorbent une part de plus en plus importante dans le budget européen. Certes, l'effet de levier est tentant lorsque les moyens font défaut.

4. Pour renforcer l'esprit communautaire, mettons un terme à l'obsession du « juste retour ». C'est en cela que de nouvelles ressources propres sont de nature à apaiser les crispations. Elles n'ont pas pour effet d'augmenter le niveau des financements car elles viendraient alors s'ajouter au poids des prélèvements obligatoires levés au plan national. En revanche, elles permettraient de réduire la contribution des Etats membres et rendraient le budget plus indépendant des budgets nationaux. Taxe carbone aux frontières extérieures, taxe sur les transactions financières, taxe sur les activités des multinationales du numérique, sont autant de pistes à explorer.

5. Dressant le constat que certaines prérogatives de souveraineté ne peuvent plus être exercées au plan national, du fait de la mondialisation, les Etats membres devraient convenir de les transférer à l'Union européenne. Dès lors, les crédits qu'ils y consacraient devraient être mis à la disposition du budget européen, au moins en partie. L'objectif

d'efficacité serait atteint sans alourdissement de la dépense publique.

6. Enfin, nous avons le devoir de simplifier nos réglementations. La complexité procédurière et les inerties qu'elle génère ternissent l'image de l'Union. Tous les auteurs de règles, y compris le Parlement, doivent prendre conscience que le respect de la règle ne garantit pas la valeur ajoutée pas plus que la performance. L'obsession des contrôles, leur duplication, l'accumulation des formalités traduisent un climat de défiance et donnent de l'Europe une image abusivement tatillonne qui creuse un fossé d'incompréhension entre les institutions et les Européens.

Au surplus, la zone euro, cœur de l'édifice communautaire, chargée de gérer la souveraineté monétaire que 19 Etats membres ont décidé de partager, prend conscience de sa fragilité institutionnelle. Lors de sa création, il fut convenu qu'un règlement de copropriété, le pacte de Stabilité et de Croissance, dispenserait de mettre en place un gouvernement économique, financier et budgétaire. Or le règlement est inopérant puisqu'aucune des nombreuses transgressions de ses dispositions n'a fait l'objet de sanction. Dit autrement, il n'y a ni règlement, ni gouvernement. Cette lacune structurelle est à l'origine de la crise des dettes souveraines et altère la confiance des investisseurs. Un consensus est attendu pour renforcer la zone euro et la doter d'un budget spécifique dont l'avènement complique la perspective budgétaire de l'Union européenne. Se profile ainsi la consécration d'une Europe à deux vitesses. La question de savoir si ce budget de la zone euro devra trouver place dans le budget de l'Union, avec une ligne spéciale de dépenses et de recettes, ou constituer un budget spécifique, n'est pas tranchée.

Reste une ultime interrogation : les élections européennes de 2019 peuvent-elles avoir pour enjeu le prochain CFP ? Quel budget pour quelle Europe ?

Jean Arthuis

Président de la Commission des Budgets au Parlement européen

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.