

Négociations du budget de l'UE : de la nécessité d'un débat sain et constructif

Eulalia Rubio, chercheur senior à Notre Europe

Environ un an après la publication des propositions de la Commission et alors qu'un accord final devrait être obtenu d'ici fin 2012, les négociations autour du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour 2014-2020 commencent à se crisper. Certes, personne ne s'attendait à des négociations faciles : les questions liées à son budget ont toujours été une pierre d'achoppement pour l'UE et il est bien sûr extrêmement difficile de discuter des contributions de chacun en temps de crise économique. Pourtant, la première discussion au niveau ministériel lors du dernier Conseil Affaires générales, le 27 mars, a été encore plus tendue que prévu. Pour éviter des négociations longues et houleuses, dont le coût politique serait élevé, il convient de renoncer aux arguments dogmatiques et aux positions figées et d'opter pour une méthode plus pragmatique et constructive, reposant sur les orientations suivantes.

1 – Les propositions de la Commission constituent un bon point de départ

Les [propositions de la Commission](#) établissent une bonne base pour le débat car elles définissent un compromis équilibré entre deux objectifs : répondre aux inquiétudes des États membres liées à l'austérité et adapter le budget de l'UE aux défis de la période post 2013. La Commission propose une augmentation significative des dépenses de l'UE dans des domaines comme la recherche (+ 46 % par rapport au budget 2007-2013), la sécurité et la citoyenneté (+ 68 %) ou l'action extérieure (+ 19 %) et un gel des deux principaux postes budgétaires européens, l'agriculture et la politique de cohésion, qui restent cependant les deux principales dépenses. Certains aspects spécifiques des propositions de la Commission peuvent être source de désaccord mais leur orientation générale est pertinente et constitue un bon point de départ pour les discussions.

2 – « [Dépenser mieux](#) » plutôt que « dépenser moins »

Aux États réclamant une révision à la baisse de la proposition de la Commission, il convient de rappeler que le budget de l'UE est déjà très modeste (1 % du PIB de l'UE) et que des coupes radicales au niveau de l'UE n'auraient pas d'impact significatif sur leurs dépenses nationales. Plutôt que de se concentrer sur la limitation des dépenses de l'UE, il serait plus sage, pour répondre au défi de l'austérité, de chercher comment améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses européennes afin que chaque euro dépensé au niveau européen génère le plus grand retour sur investissement ou la plus grande « [valeur ajoutée](#) ». La Commission a proposé des réformes importantes et positives portant sur de nombreux postes de dépenses de l'UE (y compris sur la [PAC](#) et la [politique de cohésion](#)) : elles méritent d'être analysées et débattues.

Par ailleurs, une réflexion en termes de [dépenses agrégées](#) – c'est-à-dire nationales et européennes – est primordiale pour identifier des moyens d'améliorer l'efficience des dépenses publiques en Europe. Dans de nombreux domaines (action extérieure, [défense](#), [recherche](#), aide au développement), le manque de coordination entre les dépenses nationales et européennes se traduit par des redondances et une perte d'efficacité. La réflexion sur les synergies possibles entre les interventions budgétaires européennes et nationales devrait donc être un aspect clé du débat actuel.

3 – Avec un budget européen bien conçu et bien utilisé, tous les pays sont gagnants

Comme l'ont montré les « paquets Delors », le budget européen est à la fois un instrument de solidarité et de croissance : les négociations en cours doivent donc viser cet équilibre.

Si les pays « contributeurs nets » exigent des réductions supplémentaires, les « bénéficiaires nets » peuvent aussi faire preuve d'inflexibilité en s'opposant à toute tentative de renforcer les conditions liées à l'utilisation

* Les termes ou expressions soulignés renvoient à des documents disponibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

des fonds de l'UE. Certaines propositions de la Commission ont pour but de garantir que le budget européen est bien dépensé et qu'il permet d'atteindre les résultats escomptés. Plutôt que de les rejeter par principe, il serait dans l'intérêt à long terme de ces pays de discuter de manière constructive du moyen d'améliorer les taux d'absorption et la performance des fonds européens investis sur leur territoire.

Les pays « bénéficiaires nets » ont aussi une certaine aversion aux appels à élaborer un budget de l'UE tourné vers la croissance. Dans une certaine mesure, ceci est compréhensible car, trop souvent, les appels à la « modernisation » du budget de l'UE visant à stimuler la croissance sont un euphémisme pour demander des coupes claires dans les budgets de la PAC ou de la politique de cohésion. Au lieu de rester passifs face à ces appels, ils devraient se montrer ouvertement favorables à une [PAC plus axée sur la croissance](#) et confirmer qu'ils considèrent la politique de cohésion comme une politique d'investissement à long terme plutôt que comme un simple instrument de redistribution compensatoire entre les régions pauvres et riches. Il leur faudrait également accepter que certains programmes de dépense de l'UE génèrent des bénéfices globaux plus importants s'ils sont mis en œuvre selon des critères d'excellence.

Le budget de l'UE a enfin un fort potentiel en tant qu'instrument d'investissement à long terme et peut jouer un rôle important dans la stimulation de la croissance et l'approfondissement du marché unique en finançant de grandes infrastructures d'intérêt européen. C'est un enjeu particulièrement important à l'heure où la crise contraint de nombreux gouvernements nationaux à réduire leurs investissements. La Commission a proposé d'allouer 50 milliards d'euros à un nouveau fonds de l'UE (le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe) consacré à la promotion de l'investissement dans les infrastructures transeuropéennes d'énergie, de transport et de TIC. Ce fonds associera des subventions publiques à des instruments financiers innovants liés à la Banque européenne d'investissement et conçus pour stimuler l'investissement privé : la somme allouée à ce nouveau mécanisme ne doit pas être revue à la baisse dans les négociations.

4 – Il est nécessaire de réformer le système de financement de l'UE au sens large

Les discussions sur les affectations du budget l'UE ne doivent pas faire oublier que l'une des principales questions en débat est la réforme du système de financement de l'UE. Pour la première fois, la Commission a formulé des [propositions détaillées sur des nouvelles ressources propres de l'UE](#), qui prévoient notamment une taxe européenne sur les transactions financières et une véritable « TVA européenne ». Elles ne feront peut-être pas l'unanimité mais constituent des scénarios crédibles pour la réforme. Si elles étaient mises en œuvre, elles financeraient environ 40 % des dépenses de l'UE. Étant donné que les ressources propres représentent actuellement environ 15 % du budget de l'UE, la contribution des gouvernements nationaux à ce budget serait de l'ordre de 40 %, contre environ 85 % aujourd'hui.

Le Parlement européen soutient fortement une telle réforme, mais certains gouvernements se sont déjà montrés fermement opposés au simple fait d'en discuter, alors que toute réforme du système de financement de l'UE doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil de l'UE et ratifiée par les 27 parlements nationaux. Pourtant, la crise a clairement montré [les effets pervers d'un budget presque entièrement financé par des contributions nationales](#). Tommaso Padoa Schioppa aimait à dire que « quand une idée est juste, elle finit par s'imposer à la réalité tôt ou tard » : les gouvernements nationaux seraient bien inspirés de reconnaître que l'actuel système de financement de l'UE est dépassé et nécessite une réforme en profondeur.

En complément de ces ressources budgétaires, il faut enfin que l'UE s'engage directement dans l'émission d'obligations dédiées au financement de projets d'avenir, notamment en matière d'infrastructures et d'environnement. [La BEI est bien placée pour émettre de telles obligations, et porter ainsi sa capacité de financement annuelle à 200 milliards d'euros](#) (contre environ 80 aujourd'hui), sur la base d'un renforcement du capital et de garanties apportés par les États membres.

L'importance des discussions sur le cadre budgétaire de l'UE pour 2014-2020 va aller croissant, et il est donc crucial que tous les responsables politiques et les parties concernées y participent, c'est-à-dire non seulement les gouvernements nationaux mais aussi les parlements nationaux, le Parlement européen, les groupes d'intérêts et l'opinion publique. La capacité à établir un débat sain et constructif sur le budget européen en dira long sur la vitalité de la construction européenne.