

Union européenne

Dossier réalisé par Maria Udrescu  
et Olivier le Bussy

■ La Commission présentera ce 2 mai son projet de budget pour 2021-2027. Coup d'envoi d'un long marchandage entre les 27, dont le résultat sera soumis au Parlement européen. Le Brexit n'arrange rien.

# La Commission veut que l'Europe se dote d'un budget à la hauteur de ses ambitions

Nous arrivons aux limites de nos possibilités", avertissait en janvier dernier le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, en évoquant le budget européen. En 2013, un groupe de pays, poussé par le Royaume-Uni et l'Allemagne, avait obtenu que le montant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 soit inférieur à celui de l'exercice précédent. Le statu quo et moins encore une réduction du budget pluriannuel ne sont des options, estime la Commission. Aussi présentera-t-elle ce 2 mai un projet de budget pluriannuel en très légère augmentation: le CFP 2021-2027 pèsera entre 1,13 et 1,18% de revenu national brut de l'UE, contre 1% actuellement, pour être plus conforme aux missions confiées à l'Union par ses Etats membres.

Il faut combler le trou creusé par le Brexit

Plusieurs facteurs expliquent cette proposition d'augmentation, à commencer par le Brexit. Le départ du Royaume-Uni, le 30 mars 2019, privera le CFP 2021-2027 de 12 à 14 milliards d'euros annuels, selon la Commission. "Ce trou peut être comblé via une approche 50/50", déclarait en janvier le commissaire chargé du Budget, Günther Oettinger: 50% de coupes dans des programmes existants et l'apport de 50% d'argent frais. Ensuite, le prochain CFP doit permettre à l'Union d'investir davantage dans une série de priorités comme la migration, la sécurité et la défense ou la recherche sur l'intelligence artificielle. Pour ce faire, il faudra réaffecter à ces politiques environ 20% issus d'autres enveloppes budgétaires, et trouver 80% d'argent frais.

Le contexte économique étant plus favorable, et les finances publiques des Etats membres étant

sorties du rouge, la Commission table sur une augmentation des contributions nationales. Il lui faudra convaincre un quarteron d'Etats membres récalcitrants (lire ci-contre). L'exécutif européen proposera également de créer de nouvelles ressources propres (lire ci-après) pour alimenter le budget. Dans le même temps, la Commission va proposer de revoir la structure du budget. Les deux plus gros postes, les "historiques" politique agricole commune et politique de cohésion perdront environ 6% de leurs moyens actuels. "Ce sera une évolution, pas une révolution", assure une source européenne.

Ce qui, en revanche, sera révolutionnaire est la proposition de lier l'octroi des fonds au respect de l'état de droit (lire ci-contre). Réclamé par Berlin et Paris, ce principe de conditionnalité inquiète en Hongrie et en Pologne.

C'est le début du grand (et long) marchandage

Le projet global de la Commission sera précisé dans les semaines qui suivent par des propositions législatives pour chaque rubrique du CFP. On entrera alors de plain-pied dans le marchandage entre Etats membres, qui peut virer à la foire d'empoigne, tant les avis divergent en qui concerne le volume du budget et ses priorités.

Le nouveau CFP doit être "prêt à l'emploi" dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021. C'est déjà demain. Or, l'exercice peut tirer en longueur. La gestation du CFP 2014-2020 aura duré vingt-neuf mois, l'accord final n'étant approuvé par le Parlement européen qu'un mois avant son entrée en vigueur. "Il faut que nous commençons à négocier maintenant", insiste un insider, "pour ne pas être obligés de prendre une décision en décembre 2020. Le plus tôt sera le mieux".

## Le "clan des radins" ne peut plus se cacher derrière Londres

Tous les pays de l'Union veulent bénéficier du budget européen, mais tous ne font pas preuve d'un même enthousiasme pour le financer. Or, plus de deux tiers du budget européen (66,6% en 2016, selon la Commission) sont financés par les Etats membres, dont la contribution est calculée sur base de leur revenu national brut (RNB). En 2013, une partie des contributeurs nets (les Etats qui ver-

sent plus d'argent au budget qu'ils n'en reçoivent directement) avait obtenu gain de cause face à ceux qui plaidaient pour augmenter le budget européen: le montant total du CFP 2014-2020 avait été revu à la baisse par rapport au budget pluriannuel précédent.

Le départ des Britanniques change la dynamique de la discussion, à double titre. Parce qu'il faut com-

bler le trou de 12 à 14 milliards d'euros annuels que laissera le Brexit. Mais aussi parce que le Royaume-Uni était le chef de file des "radins", qui s'abritaient derrière lui. "Contributeurs nets", l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède se retrouvent un peu seuls à militer pour un CFP cantonné à 1 % du RNB de l'Union. L'Allemagne a changé de camp et se dit, comme la France et d'autres, dont la Finlande, disposée à augmenter sa contribution au budget européen.

Voilà pour les promesses. Pour l'heure, la Belgique (également contributrice nette), souffle le chaud et le froid. *"Oui au budget européen, oui à plus de valeur ajoutée, oui au nouveau souffle, mais nous devons toujours garder à l'esprit que tout l'argent que l'on met en plus, c'est de la poche du contribuable que cela sort"*, disait à la RTBF la ministre du Budget, Sophie Wilmès (MR), en mars.

## Une Europe adaptée aux défis

Depuis que l'Union a fait ses comptes la dernière fois en 2014, les défis européens tout comme les attentes des citoyens se sont multipliés. Le cadre pluriannuel post-2020 (CFP) devra donc financer, moyennant un apport de 10 milliards d'euros supplémentaires les nouvelles priorités de l'UE. A commencer par celle de la sécurité et de la défense, à l'heure où l'environnement stratégique du Vieux Continent se dégrade et où les Etats-Unis sont devenus un allié imprévisible. Lutter contre la cybercriminalité, développer l'industrie de l'armement, œuvrer à une coopération militaire renforcée, sont autant de moyens de consolider l'Europe de la défense. *Last but not least*, l'Agence européenne de garde-frontières doit d'être renforcée, un besoin révélé par la crise migratoire de 2015. *"Nous n'avons pas besoin que de 1 200 agents, mais de milliers. Et c'est ce que proposera le CFP"*, a souligné une source européenne.

### Retard rattrapé dans la recherche

Au-delà de l'aspect sécuritaire, la migration s'impose en tant que telle comme une priorité européenne. *"C'est un élément qui change la donne par rapport au dernier CFP"*, note la même source. A l'avenir, l'UE se veut capable de réagir rapidement aux crises – notamment en débloquant des fonds d'aide humanitaire, mais surtout de les prévenir – en multipliant, et en finançant, les accords avec les pays tiers.

L'Europe entend également rattraper son retard dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Le programme Horizon ne sera donc pas rabaissé d'un centime, de quoi stimuler la générosité de certains leaders européens, comme M. Macron, sensibles aux évolutions technologiques. Tandis que le budget d'Erasmus Plus, favorisant la mobilité des jeunes travailleurs, sera même augmenté pour atteindre 8 % des jeunes générations européennes, contre 4 % à l'heure actuelle. *"C'est la réponse parfaite aux populistes"*, a insisté le diplomate européen.

## La politique de cohésion évolue

Des Etats membres nantis qui tendent la main aux régions en retard de développement socio-économique : voilà une expression tangible de la solidarité à l'européenne. A l'heure où le projet communautaire est défié par des populistes – dont des leaders de pays d'Europe centrale et orientale, comme la Pologne et la Hongrie, pourtant très dépendants de cette solidarité – raboter les fonds de cohésion reviendrait à se tirer une balle dans le pied.

Mais, ce programme représentant 34 % du budget, il serait difficile de faire des économies sans y toucher – les régions "en transition", comme la Wallonie redoutent de faire les frais de ces économies. Le tout, rappelle une source européenne, *"est donc de ne pas l'endommager"*, pour éviter une levée de bouclier des Etats les plus défavorisés, mais aussi pour préserver l'essence même de l'UE : *"Nous sommes une famille, nous devons réduire nos disparités, pas d'ici à 2027, mais peut-être en 2040"*.

### La migration, un élément parmi d'autres

Le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) que proposera la Commission limitera la réduction des fonds européens à 6 %. De nouveaux éléments pourraient être pris en compte pour calculer la part du gâteau de chaque Etat membre. Actuellement, la redistribution des fonds de cohésion se fait uniquement sur base du PIB par habitant de chaque pays et région. Si ce facteur reste *"très pertinent"*, *"la migration jouera désormais un rôle"* dans ces calculs. Non pas dans le sens où les Etats membres qui refuseraient d'accueillir leur part de réfugiés seraient punis. Mais plutôt afin de soutenir les pays qui, de par leur position géographique, font face à une forte pression migratoire. *"Ce n'est pas une question de sanctions, mais de voir quel Etat membre doit dépenser beaucoup d'argent"*, précise une source. Et d'ajouter : *"Il s'agit d'une évolution [des calculs] pas d'une révolution. La migration n'est pas un élément explosif, mais un élément parmi d'autres qui pourraient s'ajouter, comme les indicateurs sociaux, environnementaux ou le taux de chômage."*

## Les fonds européens, réservés aux états de droit

La Commission a osé. Dans le budget pluriannuel post-2020 (CFP), elle proposera de conditionner l'octroi de fonds européens au respect de l'état de droit. La question est *"hautement sensible"*, note une source européenne, puisque des pays, comme la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, épinglés pour leurs réformes de la justice, se retrouveraient dans le viseur. La Commission n'est pas allée jusqu'à lier les fonds de cohésion au respect de l'ensemble des valeurs européennes de l'article 2 du Traité de l'UE, comme l'auraient souhaité certains Etats membres. Elle ne veut pas non plus en faire un levier de pression sur les pays qui, à l'image de la République tchèque, la Pologne, la Hongrie, refuse-

raient d'accueillir des réfugiés en cas de crise migratoire. Mais l'état de droit est plus qu'une valeur : il est la garantie de la préservation des intérêts de l'UE. En cas de problème concernant l'utilisation des fonds européens, l'affaire est portée devant les tribunaux nationaux. *"Dans l'intérêt des contribuables, nous devons garantir l'indépendance des cours"*, estime une source proche du dossier. Cette proposition est *"une révolution"*, déclare la même source.

#### Une voix au Conseil et au Parlement

Si obtenir l'accord des pays qui risquent d'en pâtir pourra s'avérer difficile, encore faudra-t-il dessiner les contours de ce mécanisme. Car le diable – et peut-être la clé du CFP – est dans les détails. *"Nous devons le rendre stable juridiquement, savoir qui analysera les Etats membres, si cette analyse se fera ex ante or ex post, quels programmes européens seront visés."* La Commission envisage de donner une voix au Conseil et au Parlement européen. Mais, elle refuse de punir les citoyens pour les actes de leurs gouvernements et propose d'épargner les programmes comme Erasmus Plus et Horizon.

#### La Politique agricole commune, vache moins sacrée

**Q**uand vous avez le poste budgétaire le plus important, pour l'une des plus importantes politiques, entièrement financée par l'Union européenne, bien sûr que vous vous attendez à être mis sous pression", déclarait à "La Libre" le commissaire en charge de l'Agriculture, Phil Hogan, en novembre mars dernier.

La Politique agricole commune (Pac) reste l'une des "vaches sacrées" du budget européen, mais sa part dans les dépenses totales (32 %) va en diminuant.

La tendance devrait se confirmer pour le cycle 2021-2027. On s'attend à une diminution des moyens dévolus à la Pac inférieure à 10 % (sans doute 6 %).

La Commission envisage de revoir le système de paiement d'aides directes à l'hectare, en incluant un principe de dégressivité, au détriment des grandes exploitations (très présentes en République tchèque, Slovaquie, Danemark, France, Allemagne). *"C'est une évolution, pas une révolution"*, tempère une source européenne.

#### De nouvelles sources de financement. Peut-être...

**L**e budget européen est alimenté à 98 % par des ressources dites "propres" : les droits de douane, un pourcentage sur une assiette harmonisée de la TVA perçue par les Etats membres, et, surtout, les contributions nationales. Doter ce budget de nouvelles, et "vraies" ressources propres est l'Arlésienne des négociations du cadre financier pluriannuel. Le dossier reste en cale sèche, les Etats membres s'y étant paradoxalement montré peu favorables jusqu'ici.

Pressée par le Parlement européen, la Commission a mis sur pied un groupe de haut niveau piloté par un ancien de la maison, l'Italien Mario Monti, pour plancher sur le sujet. Sur base de ce rapport, elle devrait proposer de nourrir le CFP par une taxe "plastique", l'affectation des revenus du marché carbone (ETS) et de ceux générés par les émissions de la Banque centrale européenne. En attendant une éventuelle taxe des géants du numérique, qui doit passer la rampe législative (et l'opposition de pays comme l'Irlande ou le Luxembourg) ?

#### Le budget de la zone euro n'est pas pour demain

**P**armi les voix qui s'élevaient pour la création d'un budget propre à la zone euro, la voix du président français Emmanuel Macron, soutenue par les pays du sud de l'Union, était celle qui portait le plus fort. Mais dans le désert, ou presque. D'autant que les vues divergent sur ce que pourrait faire budget : opérer des transferts financiers en cas de crise grave et/ou accompagner des réformes structurelles.

Garante de l'unité européenne, la Commission n'a en tout cas pas voulu s'avancer sur le terrain d'un budget spécifique de la zone euro. *"Nous n'avons pas besoin de structure parallèle"*, avait estimé le président Juncker, lors de son discours sur l'état de l'Union, en septembre dernier.

Ce que proposera l'exécutif européen, c'est un instrument – doté de *"plusieurs milliards d'euros"*, avance une source européenne, sans plus de précision – qui permet d'accompagner les réformes structurelles dans les Etats membres (et pas seulement ceux de la zone euro), mais aussi d'amortir d'éventuels *"chocs asymétriques"* de la zone euro.

## DOMAINES FINANCÉS PAR LE BUDGET DE L'UE (2014-2020)

