

Un budget européen plus périlleux que jamais

Le Brexit va peser sur le budget européen 2021-2027, présenté mercredi. La Belgique s'inquiète pour ses fonds de cohésion et sa participation.

Elaborer un budget public n'est jamais une sinécure, surtout dans un système à plusieurs voix. Confronté à la lasagne institutionnelle, le citoyen belge en sait quelque chose. Mais mercredi, c'est le budget européen qui arrive sur la table. La Commission européenne va proposer son projet pour la période allant de 2021 à 2027. Et il s'annonce plus compliqué que jamais. Car l'Union européenne fait face depuis quelque temps à des défis importants.

D'abord, avec le Brexit. En perdant le Royaume-Uni, c'est l'un de ses plus gros contributeurs nets qui s'en va. La Commission a débuté ses travaux avec quelque 6 à 7 % de budget en moins. Soit 94 milliards d'euros sur les quelque 1.392 milliards que l'on peut envisager pour le prochain cadre financier pluriannuel.

De nouveaux enjeux à traiter au niveau européen vont aussi peser sur l'enveloppe : c'est le cas du défi migratoire, de la déstabilisation géopolitique, mais aussi du risque terroriste et de la protection des frontières.

Un troisième facteur va également alourdir la douloureuse. A l'ère de l'euro-scepticisme, la conviction a imprégné tous les étages de la machinerie européenne que l'argent doit être mieux dépensé.

Et puis, la réaction des pays d'Europe centrale dans la crise des réfugiés a créé une rancœur tenace chez les gros contributeurs au budget. La Hongrie et la Pologne ont sérieusement dévié ces dernières années hors des clous de l'Etat de droit. Ceux qui mettent le plus la main au portefeuille en sont arrivés à vouloir mettre fin à « l'Europe Bancontact », pour reprendre une expression de

Charles Michel.

La Belgique a ses propres craintes face au prochain cadre financier pluriannuel et entend bien défendre son bout de gras.

Car la Commission européenne envisage, comme l'avait révélé *Le Soir*, de restreindre le nombre de régions qui bénéficieraient des fonds de cohésion. Le Hainaut, la province de Liège, celles de Namur et de Luxembourg pourraient en faire les frais. Mais des critères d'attribution modifiés pourraient permettre de compenser les pertes redoutées.

La Belgique sera également très attentive à la politique agricole commune. Si les aides directes aux agriculteurs devraient être rabotées, nos dirigeants seront attentifs au glissement des montants vers un pilier où les Régions auront plus de marge pour favoriser une agriculture plus verte.

Il s'agira aussi de surveiller de très près l'augmentation de l'ardoise. On le sait, et la Belgique ne se fait pas d'illusions, il faudra allonger la monnaie pour payer la facture du Brexit. Pour notre portefeuille, cela pourrait représenter 700 à 800 millions supplémentaires ! ■

94

Le Brexit pourrait coûter 94 milliards d'euros sur sept ans, selon l'institut d'études Bruegel.

1.392

Le prochain cadre financier pluriannuel pour 2021 à 2027 pourrait être de 1.392 milliards d'euros, si on l'indexe sur les prévisions d'inflation et de croissance.

800

L'impact sur le budget belge du prochain cadre financier pluriannuel européen pourrait s'élever de 700 à 800 millions d'euros pour le budget belge.

Les 27 vont parler sous et cela va faire mal

- ▶ Ce mercredi, la Commission européenne présentera son projet de budget de l'UE pour les années 2021 à 2027.
- ▶ Une épure « post-Brexit » très attendue dont les chiffres feront l'objet d'ajustements jusqu'à la dernière minute.
- ▶ Derrière les chiffres, des remises en causes fondamentales.

CFP, MFF... Quiconque suit de près ou de loin les affaires européennes ne pourra plus ignorer durant les deux années à venir la signification de ces deux acronymes. Ils désignent – en français et en anglais – le « cadre financier pluriannuel » de l'UE : c'est-à-dire le budget de l'Union, traditionnellement élaboré pour une période de 7 ans.

Un budget public n'est jamais chose facile à composer : le citoyen belge, avec ses gouvernements de coalition écartelés entre des Communautés et Régions centrifuges, en sait quelque chose. Mais qu'on multiplie la complexité des choix et des arbitrages par 28, et qu'on y ajoute ensuite la disparité des réalités européennes, et on comprendra pourquoi l'UE, où le processus de décision collective ordinaire prend deux ans, élabore des budgets pluriannuels. Ce qui, du coup, ne fait que rendre plus âpres les négociations.

Suite au Brexit, la Commission a débuté ses travaux avec quelque 6 à 7 % du budget en moins

Cette fois-ci, la négociation du CFP pour la période qui s'étendra de 2021 à fin 2027 sera peut-être l'une des plus ardues que l'Union ait connue, et ce pour trois raisons. D'abord, parce qu'en perdant avec le Royaume-Uni l'un de ses plus gros contributeurs nets (les pays qui paient plus qu'ils ne

touchent), la Commission a débuté ses travaux avec quelque 6 à 7 % du budget en moins (voir infographie). Soit 94 milliards d'euros (13 milliards par an) sur les quelque 1.392 milliards que représenterait le CFP prochain si on majorait le budget actuel de 28 %, correspondant à l'inflation et à la croissance. Par ailleurs, l'UE s'est rendue à l'évidence d'une réalité longtemps cachée sous le tapis : le défi migratoire, la déstabilisation géopolitique, le risque terroriste et la protection des frontières se sont imposés comme des enjeux à traiter au niveau européen. Le coût minimal, selon les estimations basses de la Commission : une centaine de milliards d'euros sur sept ans.

Enfin, un troisième facteur, plus difficile à quantifier et donc politiquement explosif, est venu se greffer sur ces constats purement comptables : à l'ère du populisme et de l'euroscepticisme, la conviction a imprégné tous les étages de la machinerie européenne que l'argent public de l'UE doit être mieux dépensé, rationalisé (il faut le dire en anglais pour paraître plus intelligent : « *streamlined* »...), c'est-à-dire investi dans ce qui produira des effets tangibles à long terme. Une exigence qui est pourtant redondante avec la nature même du budget de l'UE depuis ses origines : à la différence des États, dont les moyens sont majoritairement alloués à leur propre fonctionnement et au financement des services publics et sociaux (pensions, santé, allocations), celui

de l'Union est un budget presque entièrement dédié aux investissements.

Enfin, un élément peu banal est venu corser l'atmosphère politique de l'exercice pour 2021-2027. La crise des réfugiés, et plus particulièrement le refus des pays d'Europe centrale d'en prendre sur elle une part équitable, a causé une rancœur tenace dans le chef des contributeurs nets, forcément occidentaux – et qui, accessoirement, sont touchés aussi par la main-d'œuvre bon marché exportée sur leurs marchés par ces mêmes pays. Si on ajoute à cela que deux de ces pays – la Pologne et la Hongrie – ont sérieusement dévié ces dernières années hors des clous de l'Etat de droit, on comprendra que les contributeurs nets en sont arrivés, pour reprendre une expression brutale du Premier ministre Charles Michel, à vouloir mettre fin à « *l'Europe Bancontact* ». Mais c'est tout le charme de l'UE : le CFP se décide à l'unanimité ! Dans le contexte si mouvant actuel, sa négociation s'annonce comme une grosse foire d'empoigne. Et c'est mercredi, avec la présentation du projet de CFP par la Commission, que les choses sérieuses vont commencer. ■

JUREK KUCZKIEWICZ

Le trou budgétaire post-Brexit dans le budget UE 2021-2027

En milliards d'euros

102

13

	Gel de la PAC et des politiques de cohésion (sauf inflation et croissance)	Gel nominal de la PAC et des fonds de cohésion
Sans aucun gel des dépenses		

Source : Bruegel

IMPACT DU BREXIT

Pas nécessairement si douloureux

L'institut d'études Bruegel a étudié l'impact du Brexit sur le prochain CFP (« cadre financier pluriannuel »). Pour ce faire, le think tank a appliqué au budget de la période actuelle 2014-2020 une indexation de 28 % correspondant aux effets combinés de l'inflation et de la croissance, et une augmentation générale du CFP calculée sur le Revenu national brut. Dans le premier cas de figure, si l'on applique la hausse attendue du CFP à l'ensemble des postes, le trou serait de 94 milliards d'euros sur 7 ans. Dans le second cas, si l'on indexe les politiques agricoles et de cohésion seulement sur l'inflation et la croissance, une marge de 13 milliards serait rendue disponible. Mais si l'on gèle ces deux postes à leur niveau nominal actuel, ce seraient pas moins de 100 milliards qui seraient disponibles pour les nouvelles dépenses.

J. KZ

enjeux Moins d'argent, réparti différemment

C'est jusqu'aux dernières heures, c'est-à-dire la réunion de la Commission européenne ce mercredi matin, après laquelle le commissaire au Budget Oettinger descendra présenter son « bébé » à la presse, que se joueront les derniers arbitrages du projet de CFP. Si le plus grand secret entourait le montant final et différents points chauds – des réunions se tenaient tout au long du week-end –, *Le Soir* a pu reconstituer les principales options choisies par la Commission... avant que les Etats et le Parlement européen ne s'emparent du CFP.

1 La hauteur du budget total Le cadre budgétaire actuel (2014-2020) avait été négocié – et conclu avec une grosse année de retard – alors que l'UE était encore embourbée dans les effets de la crise financière. Avec pour résultat inédit dans son histoire que l'UE a tout simplement réduit son budget. Il avait été limité à 1,03 % du Revenu national brut (le RNB, qui a remplacé le Produit national brut), alors que les exercices pluriannuels précédents avaient représenté successivement 1,25 %, 1,09 % et 1,12 %.

On peut faire mieux, mais on ne peut faire beaucoup plus avec beaucoup moins, a expliqué en substance et sur tous les tons le commissaire au Budget Günther Oettinger, dans les innombrables interventions où il a placé les balises mouvantes de sa réflexion.

Mais dès le départ, alors que certains pays – tels les Pays-Bas – avaient annoncé qu'il serait hors de question pour eux de « payer un euro de plus » au budget après le Brexit, Oettinger a arrêté un principe: il faudra assumer les dépenses nouvelles et le manque à gagner britannique pour moitié par des économies, et pour moitié par une augmentation des ressources.

A quel niveau devrait être porté le budget total, calculé sur le RNB de l'UE? La position minimaliste est connue, c'est l'actuelle: 1 % du RNB. A l'autre bout du spectre politique, le Parlement européen (qui donne son consentement au CFP, moyennant négociation une fois qu'il est approuvé par les Etats membres) a fixé sa position à 1,3 %. Entre les deux: le chiffre que présentera Oettinger mercredi. Le commissaire avait donné sa marge à l'autonomie dernier: sa proposition se situerait à 1,1X % – c'est déjà une augmentation – où la deuxième

décimale restait à fixer. Autrement dit: théoriquement entre 1,11 et 1,19 %. Selon les toutes dernières rumeurs qui circulaient en fin de semaine dernière, le curseur aurait été arrêté à 1,16 %. Mais rien ne permettait d'assurer que c'est ce chiffre-là qui sera présenté mercredi.

2 De nouvelles ressources propres Le budget de l'UE est traditionnellement alimenté par deux canaux: les contributions directes des Etats membres, sorte de taxe calculée par un taux ap-

Le commissaire au Budget, Günther Oettinger, présentera ce mercredi le « cadre financier pluriannuel » de l'UE pour la période qui s'étendra de 2021 à fin 2027.

© WIKTOR DABKOWSKI/EYEVINE. S

pliqué à leur RNB (c'est la source principale), des ressources propres revenant de droit à l'UE (une part de la TVA, ainsi que les droits de douane et une taxe sur-croisière, prélevés par les Etats) et enfin le bénéfice des amendes européennes et les contributions versées par les pays associés (Suisse, Norvège et... probablement le Royaume-Uni, au moins pendant les deux années de transition, si l'accord sur le Brexit est conclu comme on l'espère).

Vu le problème politique pour les gouvernements que représentera, en toute hypothèse, l'annonce d'une hausse des cotisations européennes, un apparent consensus s'est installé autour du principe de créer de nouvelles ressources propres. « Sans trouver des nouvelles ressources propres, vu les tendances des Etats de raréfier les moyens, on devrait raboter les politiques de l'UE », met en garde l'eurodéputé belge Gérard Deprez (MR/ALDE), coauteur d'un rapport sur le sujet. Diverses idées circulent ou ont été lancées. Dont la plus novatrice émise par le commissaire Oettinger d'une taxe européenne sur les plastiques non recyclables.

Une mesure semble assurée de se retrouver dans la proposition de la Commission: la réduction de 20 à 10 % de la part des droits de douane conservée par les Etats membres. L'impact budgétaire de cette mesure serait très important pour la Belgique (lire par ailleurs). Selon les dernières indiscretions, l'épure de la Commission contiendra un « panier » de nouvelles ressources: outre la nouvelle « taxe plastique », on y placerait une partie des bénéfices

du marché européen des certificats d'émission ETS (aujourd'hui reversés aux Etats) et un impôt nouveau sur les sociétés, basé sur la base taxable commune consolidée (CCCTB). Le projet indiquera aussi que tous les revenus à venir découlant de politiques de l'Union devraient aller dans les caisses de l'UE. Cela concerne notamment la taxe sur les transactions financières (toujours dans les limbes), et celle sur les revenus des grandes entreprises du numérique (la « taxe Gafa »), récemment proposée et qui fait tout sauf l'unanimité...

On le voit d'emblée, le « panier » risque de souffrir de deux faiblesses: toutes ces nouvelles taxes ont un avenir pour le moins hypothétique sinon douteux. Quant à la récupération d'une

partie des bénéfices des ETS, elle reviendra à siphonner des recettes existantes des Etats membres. Ce dernier point se pose de façon plus globale: toutes les nouvelles taxes européennes efficaces seront difficiles à faire accepter aux Etats si elles ponctionnent leurs propres revenus ou alourdissent la pression fiscale globale.

Que ce soit par un relèvement des contributions des Etats, et/ou par des nouvelles ressources propres, un argument permettra de convaincre les Etats d'augmen-

ter le budget de l'UE en termes réels, annonce Gérard Deprez: « que l'augmentation au niveau européen permette de diminuer des dépenses nationales ».

3 Moins pour les « vieilles politiques », plus pour celles « tournées vers l'avenir » C'est bien connu: la politique agricole commune (PAC) représentait, dans les années 90, 60 % du budget européen. Cette part a diminué au passage du siècle puis avec l'adhésion des dix nouveaux

membres, pour profiter aux politiques de cohésion (notamment régionales) ayant gonflé jusqu'à représenter dans le CFP actuel 34 % des dépenses. La PAC et les politiques de cohésion sont maintenant appelées les « politiques anciennes ». Signe des temps...

La PAC, dont 80 % des aides directes vont à 20 % des agriculteurs, sur base principalement de la taille de leurs exploitations, est aujourd'hui jugée à la fois inéqui-

table (elle finance disproportionnellement les agriculteurs occidentaux), et peu écologique. Quant aux politiques de cohésion régionales, elles ont représenté un investissement massif dans le rattrapage de l'Ouest par les nouveaux Etats membres. Avec succès. Mais aujourd'hui, selon la vision occidentale, il faudrait un rééquilibrage.

Enfin, si on les appelle les « politiques anciennes », c'est aussi parce que l'Europe, toujours complexée quant à ses capacités à rivaliser avec les Etats-Unis et l'Asie en matière d'innovation, est désormais convaincue de la nécessité d'investir dans les domaines d'avenir et dans la formation des jeunes.

Traduit en termes concrets dans le projet de CFP qu'achève de mûrir la Commission, cela devrait produire ceci: une diminution probable de 6 % de la PAC et des politiques de cohésion, dont la part totale dans le budget de l'UE devrait chuter de 80 à 60 %. A l'inverse, le budget d'Erasmus Plus sera doublé afin que 10 % des classes d'âge concernées puissent en bénéficier, voire aussi les adultes en formation. La recherche (Horizon 2020 dans sa dénomination bientôt dépassée), sera quant à elle dopée de quelque 40 à 50 %, comme le seront probablement les programmes d'investissement dans

les infrastructures (Connecting Europe) et dans l'espace (Cosme).

Les « politiques anciennes » connaîtront de profonds bouleversements (mais encore faut-il que les Etats, souvent sous pression de leurs électeurs catégoriels, y consentent). Les fonds régionaux seront probablement rééquilibrés de l'est de l'Europe vers le sud, tandis que dans la PAC sera introduit un plafonnement des paiements directs aux agriculteurs à 60.000 euros. Le résultat en sera, pour le coup, une réorientation sensible vers les petits exploitants et... vers la Pologne, laquelle risque de perdre beaucoup du côté des fonds régionaux.

Enfin, l'ampleur des « nouveaux défis » va connaître une traduction à la fois symbolique et budgétaire de taille. Un nouveau titre fait son apparition dans le CFP qui en comportait six: « Migration et gestion des frontières ». Quant à l'ancien titre « Sécurité et citoyenneté », il devrait être rebaptisé « Sécurité et défense ». Et au rayon des innovations sémantiques, ce n'est pas tout...

4 Un concept à la hausse : la « conditionnalité » Comme évoqué plus haut, une idée s'est assez profondément ancrée tant auprès des anciens Etats membres que de la Commission européenne : celle de conditionner de façon plus directe l'obtention de fonds européens au respect de l'Etat de droit, mais aussi, et cela concerne beaucoup plus de monde, à la poursuite des réformes socio-économiques et au respect de la discipline budgétaire. Au passage, la Commission en profitera pour tenter de régler par la voie budgétaire ce qu'elle n'a pas réussi à faire par la voie législative : la solidarité dans l'ac-

cueil des réfugiés et de la charge migratoire.

Le principe de « conditionnalité à l'Etat de droit » a fait beaucoup jaser depuis que l'idée a été lancée. Mais plus la Commission a avancé dans ses travaux et plus l'idée s'est avérée difficile à circonscrire juridiquement. En définitive, l'obtention des fonds européens pourrait être conditionnée à l'existence dans chaque Etat membre de législations et d'autorités spécifiques pour mieux surveiller l'utilisation appropriée de ces fonds et mieux en poursuivre les abus, ou à l'adhésion au nouveau Parquet européen (une co-

opération renforcée facultative à laquelle ne participent notamment pas la Pologne ni la Hongrie...).

La carotte étant souvent le meilleur incitatif, la Commission joue aussi sur les dénominations et les postes budgétaires. Alors que le premier titre du CFP actuel (« Croissance intelligente et inclusive ») englobait les programmes pour la compétitivité et la cohésion, la cohésion (sociale et régionale) deviendrait un titre autonome sous la dénomination « Cohésion et valeurs » (certains commissaires tentaient ces derniers jours d'en biffer le second terme).

Plus important : une ligne budgétaire sera créée dans le Fonds social européen afin de soutenir l'intégration des migrants.

La Commission envisage aussi de créer une ligne budgétaire « Culture et valeurs » (qui inclurait le soutien aux médias et à la justice... indépendante), voire une ligne « Valeurs, droits et justice ».

Enfin, un nouveau poste sera créé au titre de la cohésion : l'Union économique et monétaire. C'est – pour faire simple, et on y reviendra ultérieurement – l'ersatz du budget de la zone euro qu'avait voulu Emmanuel Macron. ■

J.KZ.

Belgique Facture salée et fonds de cohésion réorganisés

La Belgique se veut traditionnelle « bonne élève » européenne : cela implique de ne pas (trop) placer ses intérêts au-dessus de l'intérêt de l'Union. Mais cela n'empêche pas de défendre ses intérêts quand même... Notre pays, dont les entités régionales et fédérales se sont minutieusement préparées et coordonnées à la négociation du CFP, surveillera particulièrement quelques points.

Fonds de cohésion. *Le Soir* l'avait révélé en primeur en novembre dernier : la Commission envisageait de restreindre le nombre de régions qui bénéficiaient de ces fonds. Et aujourd'hui, les responsables belges en ont fait leur deuil : la catégorie des « régions en transition » (à laquelle ressortent les provinces de Hainaut, Liège, Namur et Luxembourg), devrait disparaître. Mais une modification des critères d'attribution va partiellement compenser les pertes redoutées, croit-on savoir auprès des experts belges : les fonds ne seraient plus seulement alloués sur la base du produit national brut, mais désormais aussi des efforts consentis en matière d'intégration de migrants, d'évolution démographique ou de densité en termes d'innovation du monde de l'entreprise. Exemple concret : Bruxelles, qui statistiquement est l'une des régions prospères d'Europe, connaît une réalité sociologique et urbaine déséquilibrée, avec une part importante de population défavorisée. Cet aspect lui per-

mettra de récupérer des aides.

Politique agricole commune. La réduction des aides directes aux agriculteurs (le « premier pilier »), notamment par un plafonnement auquel la Belgique est favorable, s'accompagnera d'un glissement de montants vers le « deuxième pilier » : celui où les aides sont cofinancées par les Etats nationaux. La Flandre y est notamment favorable car cet instrument donnera aux régions plus de marge pour favoriser le « verdissement » de ces politiques.

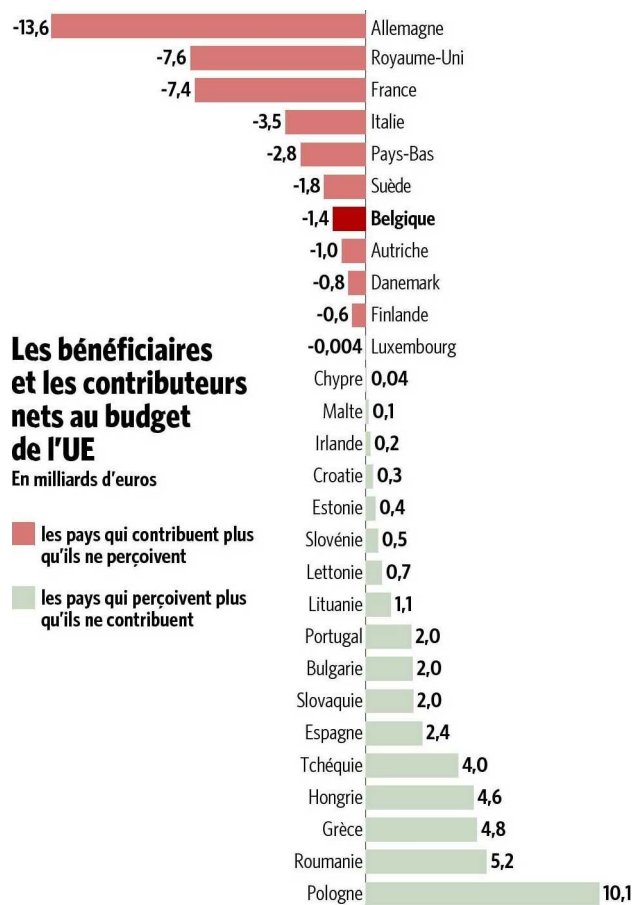
Soutien à l'innovation. La Belgique surveillera de près le maintien du « principe d'excellence » dans l'attribution des fonds d'aides européennes. Il vise à favoriser la concurrence dans la recherche et le développement, un critère où le score belge est l'un des meilleurs. « *Il y a chaque fois des tentatives de mitiger ce principe de l'excellence, mais pour nous, c'est une ligne rouge* », nous explique une source belge. D'autant plus que les budgets consacrés à l'innovation devraient être « boostés » d'un peu moins de 50 %.

L'augmentation de l'ardoise belge. « *Soyons réalistes : il y aura une augmentation des contributions nationales au CFP* », nous dit notre source autorisée mais parlant sous couvert de l'anonymat. La Belgique n'y est pas opposée, « *du moment qu'il s'agit d'un bon budget* ». Mais cela n'en posera pas moins quelques craintes budgétaires, même si tout n'est pas négatif. La sortie du

Royaume-Uni impliquera la suppression du « rabais britannique », qui était financé par tous les autres Etats... sauf ceux qui bénéficiaient d'un « rabais sur le rabais » : la Belgique le finançait à concurrence de 130 millions d'euros.

En revanche, la hausse de la contribution au CFP de 1,03 % du RNB à 1,13, voire 1.18 %, pourrait représenter une facture annuelle supplémentaire de 700 à 800 millions d'euros pour le budget belge ! Autre crainte : l'abaissement de 20 à 10 % de la part nationale retenue sur les droits de douane. Cette mesure frappera durement la Belgique comme les Pays-Bas, portes d'entrée importantes de marchandises dans l'UE, notamment via leurs ports. Par ailleurs, le Brexit imposera d'y réintroduire des « frontières physiques » exigeant de la haute technologie. Notre pays voudra dès lors négocier des compensations à ce titre... ■

J.KZ.



CALENDRIER

Compromis difficile

Les chiffres. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 porte sur **1.087 milliards d'euros**, soit quelque **155 milliards** par an. Il représente **1,03 %** du Revenu national brut total de l'UE, mais à peine **2 %** des dépenses publiques des 28 (l'équivalent « d'une tasse de

café par jour par citoyen », répète souvent le commissaire Oettinger : calcul fait, il parle d'une tasse faite maison au percolateur, pas d'un petit noir au bistrot !).

Qui décide ? La Commission européenne proposera son projet de CFP ce mercredi 2 mai. Ce ne sera dans un premier temps qu'une épure globale. Elle détaillera ensuite les postes respectifs lors de présentations successives. Le plus gros morceau est annoncé pour la fin mai : les « Ressources naturelles et l'environnement » (dont les politiques d'agriculture et pêche) et la Cohésion. Les Etats membres entameront ensuite les négociations sur le CFP, avec l'obligation d'aboutir à un compromis, puisque son adoption requiert l'unanimité. Le Parlement européen, qui donne son consentement, travaillera de son côté. Il devra ensuite à son tour trouver un compromis avec les 27 gouvernements.

Timing. La Commission tentait, sans trop y croire, de convaincre les Etats de boucler la négociation du CFP en un an, avant les élections européennes de 2019 pour éviter une exploitation démagogique du sujet par les populistes. Mais tout le monde sait que c'est irréaliste : 18 à 24 mois sont nécessaires. Autre argument : vu les défis, il sera plus légitime de faire approuver ce budget sous la prochaine mandature.

J.K.Z.