

REJET D'UN BUDGET EUROPEEN D'AUSTERITE : UNE BATAILLE STRATEGIQUE POUR 2014

Par **Mathilde Bouyé** et **Arthur Colin**, coordonnateurs du pôle Europe de Terra Nova

Le 22 février 2013



Synthèse

Pour la première fois, le Conseil propose un budget européen en baisse, qui retrouve ainsi son niveau du temps de l'Europe des 15, sans autant de politiques communes. Pour la première fois également, les quatre principaux groupes du Parlement européen ont fait aussitôt bloc contre un accord trouvé si douloureusement. L'intervention du Président François Hollande devant le Parlement européen, regrettant les orientations de la majorité conservatrice du Conseil et mobilisant les députés, juste avant de rejoindre ses pairs, était également inédite. Une séquence importante se joue dans ces négociations, non seulement pour l'avenir de l'Union, mais également pour la démocratie européenne.

Deux visions du budget et du rôle de l'Union s'opposent dans ces négociations : l'imposition de la rigueur à l'Union pour contribuer aux efforts budgétaires nationaux est à juste titre contestée par les défenseurs d'un instrument de solidarité entre Européens et d'une plus grande mutualisation des investissements d'avenir pour, justement, réduire les dépenses nationales. Le raisonnement de la majorité conservatrice maintient l'Union dans la crise et le budget européen dans un cercle vicieux. Son refus de nouvelles ressources propres ne fait qu'accroître l'importance des contributions des Etats et leur focalisation sur un « juste retour » condamne à diminuer le budget. S'éloignent ainsi les perspectives de relance européenne. Le Conseil a, de plus, utilisé paradoxalement comme variables d'ajustement les postes budgétaires qui auraient dû être prioritaires en cette période de crise : les investissements d'avenir mutualisés et les dépenses de solidarité.

Si le compromis qui fait office d'accord au Conseil ne laisse pas d'interroger, la séquence politique pourrait être vivifiante pour la démocratie européenne. Le Parlement européen doit pour cela rester exigeant pour faire accepter ses conditions et préparer au mieux les futures élections européennes. Car le refus des présidents des quatre grands groupes européens a une portée qui dépasse le cadre de ces négociations budgétaires. Grand absent de la réforme de la gouvernance économique européenne, le Parlement doit aussi réaffirmer son rôle politique à un an des élections. La menace de son veto rappelle au Conseil que l'orientation souhaitée par les citoyens devra pouvoir se concrétiser, et que c'est de ses rangs que sera issu le futur Président de la Commission. C'est également le sens du discours de François Hollande aux eurodéputés qui conclut par ces mots

« pour faire cette nouvelle étape, pour accomplir le projet européen, pour faire avancer la démocratie, c'est vous qui allez décider ».

A court terme, le Conseil devrait accepter ces exigences du Parlement européen, qui sont un minima :

- **L'augmentation de la flexibilité du cadre financier** est essentielle pour transférer des sommes non dépensées d'une année et d'un poste à l'autre, et non les réattribuer aux Etats ;
- une profonde révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel s'impose également ; la réforme devrait d'ailleurs être plus radicale et **faire coïncider la durée du cadre financier**, qui peut tout à fait se limiter à 5 ans, **avec le mandat du Parlement européen et de la Commission, pour permettre son adoption après les élections.**

- **la mise en place de nouvelles ressources propres est un autre impératif** : cet enjeu est le nœud gordien de la crise budgétaire européenne. Le Parlement européen a accepté le budget 2011 en échange de l'engagement du Conseil de réformer le financement de l'Union. La menace d'un veto collectif sur le cadre financier est son seul levier, puisque qu'il n'a qu'un rôle de consultation pour les décisions sur les ressources propres. La taxe sur les transactions financières (TTF) et les euro-obligations seraient indispensables, mais les seconds recueillent encore moins de soutien que la première. D'autres options proposées depuis des années doivent aussi être considérées : l'allocation à terme d'une part d'un impôt sur les sociétés harmonisé, le développement d'une fiscalité environnementale européenne, l'affectation d'une taxe sur le transport aérien ou sur les revenus générés par la bourse d'échange des quotas d'émission de CO2.

- enfin, **l'augmentation de la rubrique dédiée à la compétitivité** est indispensable pour soutenir la relance européenne et mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. L'amputation de 10 milliards de l'enveloppe du mécanisme pour les infrastructures est particulièrement insensée au regard des besoins d'investissements dans les infrastructures européennes, tout aussi stratégiques que colossaux. Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), les infrastructures énergétiques, la stratégie numérique européenne 2020 sont autant de projets clés pour la croissance européenne qui requièrent dans leur ensemble 1500 milliards d'euros minimum pour la prochaine décennie. 29 milliards leur sont aujourd'hui alloués...

La simplification du financement du budget européen est également indispensable à terme, en premier lieu pour garantir sa lisibilité et sa compréhension par les citoyens européens.

A plus long terme, il serait positif pour l'intérêt général de l'Union de dépasser l'exigence d'unanimité au Conseil. Si le passage à une majorité qualifiée requiert une modification des traités et prendra du temps, la détermination d'un budget spécifique pour la zone euro, déjà débattue, aurait le double avantage d'obéir à d'autres règles de gouvernance et de pouvoir potentiellement répondre à un niveau d'ambition plus élevé. La division institutionnelle entre les différents Etats et au sein du Parlement serait problématique, mais pourrait être une incitation à intégrer la zone euro et pourrait être atténuée par une perméabilité du processus décisionnel pour les Etats candidats et volontaires.

Décisions de long terme encore, la suppression du plafond qui limite le budget européen à 1,23 % du RNB européen et la création d'un impôt européen direct, une fois que la démocratie européenne se sera modernisée et le Parlement européen, doté d'un pouvoir fiscal, devraient rester des horizons politiques à réaffirmer.

Note
intégrale

1 - UN SYMPTOME SUPPLEMENTAIRE DE LA CRISE GLOBALE DE L'UNION

Le Conseil propose un budget européen d'austérité, alors même que Barak Obama annonce une politique social-démocrate de relance pour sortir les Etats-Unis de la crise. Le budget européen serait réduit à tout juste 1 % du PIB européen. La baisse de 3,4 % par rapport au dernier cadre financier (de 975 à 960 milliards d'euros), de - 3,6 % avec les instruments non budgétisés, comme l'écart entre les crédits d'engagements et crédits de paiement, qui diminue encore les marges de manœuvre de l'Union, sont sans précédent. Si les sommes restent symboliques au regard des besoins d'investissements pour relancer la croissance européenne, cette décision reflète à nouveau l'absence de vision de la majorité des gouvernements européens.

1. 1 - UNE EQUATION POLITIQUE DEFAVORABLE A TOUTE AMBITION

Le projet du Conseil européen traduit l'aveuglement d'une majorité conservatrice qui enfonce l'Europe dans la crise. L'intérêt général européen est le grand perdant de ces négociations.

Les procédures d'adoption du cadre financier et l'équilibre institutionnel actuel ne jouent certes pas en sa faveur. Conformément à l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ce cadre pluriannuel doit en effet être adopté, après l'accord du Parlement européen, par le Conseil européen à l'unanimité. Chaque Etat membre dispose donc d'un redoutable droit de veto. Le contexte de crise a exacerbé les deux effets pervers de ce processus décisionnel : les intérêts nationaux et les luttes acharnées pour le maintien des divers rabais ont dominé le débat au détriment des enjeux collectifs, et la prime a souvent été donnée aux propositions les moins-disantes. Le Président du Conseil s'en est tenu à un rôle d'arbitre et de médiateur. Il aurait, selon des sources bruxelloises, indiqué aux délégations nationales leurs gains dans les négociations pour faciliter l'accord, faisant ainsi prévaloir la logique dite du « juste retour ». Dans ce contexte, le Président de la Commission avait pour mission de promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne. Il est resté, pour le moins qu'on puisse dire, assez discret. Le projet initial de la Commission, loin de s'affranchir de la pression des Etats (on y reviendra), avait d'ailleurs privilégié par sa mesure la préparation du compromis à l'ambition.

Mais ce résultat traduit avant tout un malaise politique profond. Les deux lignes qui se sont opposées au Conseil reposaient sur des visions radicalement différentes du rôle de l'Union dans la crise : les partisans d'un gel du budget, menés par la Grande-Bretagne, estiment que la rigueur doit également s'appliquer à l'Union pour contribuer aux efforts budgétaires nationaux, alors que les défenseurs d'un budget mieux doté, la France en premier lieu, insistent sur le besoin d'un

instrument de solidarité entre Etats européens et d'une plus grande mutualisation des investissements d'avenir pour justement réduire les dépenses nationales. François Hollande a ainsi affirmé devant les eurodéputés poursuivre les deux principes de solidarité et d'intégration et refuser, après avoir obtenu un pacte de croissance en juin, « un pacte de déflation ». Or cette approche a été mise en nette minorité.

Le résultat du Conseil a pu être présenté comme une victoire personnelle de David Cameron, en raison de ses prises de position brutales, mais elle est celle d'une large majorité, dont les plus puissants représentants réclamaient déjà un gel du budget dans leur lettre du 18 décembre 2010 au Président de la Commission. Le gouvernement de Nicolas Sarkozy l'avait d'ailleurs signée avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande. La France et ses alliés, l'Espagne, l'Italie ou la Grèce, ont réussi à limiter certaines coupes, sans pouvoir rassembler davantage, dès lors que l'essentiel des fonds structurels était préservé. La chancelière allemande a joué un double jeu, en s'accordant sur un montant global avec la France pour ensuite rejoindre les exigences du Premier ministre britannique, notamment lors d'une réunion trilatérale avec ce dernier et le président du Conseil, à laquelle François Hollande n'a pas participé, peut-être pour ne pas donner de gages à une démarche s'approchant du chantage et devoir renoncer à ses exigences dans un tel format, sûr de sa mise en minorité.

Ce profond clivage s'est retrouvé sur les quatre grands enjeux des négociations :

- Il a conduit à de **durs tractations sur le montant global du budget**. La détermination des crédits à considérer, engagements ou paiements, a d'ailleurs fait l'objet d'un contentieux d'une importance inédite. Alors que les négociations portaient jusqu'alors sur les engagements, montants des dépenses pouvant être fléchés, David Cameron, pour qui seule compte la communication à une opinion publique eurosceptique, a exigé de centrer la discussion sur les paiements, montants des dépenses à effectivement payer, tout simplement car le chiffre est moins élevé. Alors que l'écart entre les deux types de crédit se situait habituellement autour de 5 %¹, il atteint aujourd'hui un record qui risque de conduire à une situation déficitaire, résultat paradoxal pour des apôtres de la rigueur, et vigoureusement contesté par les Présidents des grands groupes parlementaires, qui ont tenu à rappeler le principe d'équilibre budgétaire de l'article 310 du Traité². Comme le préconise depuis quelques années la délégation du Parlement européen au comité de conciliation sur le budget, il est essentiel de ramener ces deux types de crédits en phase.

- **L'austérité imposée par la majorité a malheureusement réduit l'échange sur les politiques à un arbitrage entre des postes en concurrence**, sans permettre une véritable évaluation des besoins et de la valeur ajoutée de l'échelon européen. Les défenseurs du budget européen ont dû hiérarchiser leurs priorités, faisant primer l'acquis sur les nouvelles politiques : les politiques agricoles et structurelles ont été âprement défendues, tandis que les rubriques dédiées à la compétitivité et aux relations extérieures étaient reléguées à des variables d'ajustement. Cet arbitrage pourrait sembler anachronique et conservateur. Les Présidents des grands groupes parlementaires déplorent « des priorités du passé ». La focalisation du gouvernement français sur la préservation de la PAC

¹ Cet écart s'explique car les engagements sont toujours supérieurs aux paiements effectifs, puisque certains projets n'aboutissent pas.

² Déclaration commune des présidents des quatre principaux groupes du Parlement européen, 8 février 2013.

est ainsi souvent critiquée. La PAC reste, cela dit, la politique commune la plus aboutie, et son enveloppe est loin d'être trop dotée au vu des investissements nécessaires à la transition vers une agriculture plus durable et compétitive. La politique de cohésion est également plus que jamais nécessaire pour assurer un tant soit peu de péréquation entre les régions européennes. La priorité donnée à la conservation de l'acquis doit être considérée au regard du refus manifeste de la majorité d'aller plus loin : elle peut être regrettée, mais n'est pas insensée.

- Le budget devant être corseté, les **procédures d'engagement du budget** ont représenté un enjeu d'une nouvelle dimension. Les conclusions du sommet insistent sur la nécessité de renforcer le contrôle des dépenses et l'évaluation de leur efficacité. Ceci peut concrètement se traduire par un non engagement ou non paiement des lignes budgétées. Les opposants à un budget d'austérité ont souhaité des mécanismes de fongibilité, interannuels et entre chapitres budgétaires, pour transférer les sommes non utilisées. La menace d'un veto français aurait permis d'obtenir une plus grande flexibilité (points 101 et suivants de l'accord), qui pourrait dégager 12 milliards supplémentaires. Les présidents des groupes du Parlement européen ont déjà annoncé vouloir encore l'augmenter.

- Enfin, le débat a porté pour une large part sur les **contributions respectives de chaque Etat au financement du budget de l'Union**. Ses conclusions reflètent un manque de vision préoccupant. Alors que les différents « chèques » nationaux venaient à expiration, le système a été non seulement reconduit, mais étendu au Danemark (point 118 du projet, relatif aux corrections). Au vu de la force du principe dit du « juste retour »³, visant à limiter les soldes nets contributeurs au budget, et de l'augmentation continue de la part des contributions RNB dans le financement du budget, de 69 % en 2009 à 73 % en 2013, suite à la mise en œuvre de la réforme de juin 2007, on aurait pu s'attendre à ce que les Etats explorent de nouvelles **ressources propres**, pour diminuer leur contribution sans besoin de rabais. Les propositions ne manquent pas : celles du Parlement européen avancées en juin 2011⁴ et celles de la Commission en juin et novembre 2011. Mais elles n'ont guère été considérées. Les vingt-sept se sont contentés d'appeler à une harmonisation de la TVA, attendue, et de donner leur accord à la coopération renforcée sur la taxe sur les transactions financières. Les défenseurs du budget ont obtenus des « compensations », telles que le versement des amendes à des entreprises transgressant le droit de la concurrence au budget européen.

La création de nouvelles ressources propres est jugée difficile par la plupart des Etats membres, a fortiori dans un contexte budgétaire contraint et un climat eurosceptique : ils estiment que leurs marges fiscales nationales s'en trouveraient de facto limitées et que l'accueil d'une nouvelle pression de l'Union en pleine crise serait désastreux. Cet argument est fallacieux car il occulte l'effet de levier et les gains d'une mutualisation des investissements d'avenir à l'échelon européen.

Ce raisonnement enferme les Etats dans un cercle vicieux. Alors que le traité suppose que le budget européen soit « intégralement » financé sur des ressources propres [art. 311 du TFUE], leur part dans son financement est de plus en plus marginale : les ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose) ne représentent plus que 14 %

³ Jacques Le Cacheux, *Budget européen : le poison du juste retour*, Etudes et recherches n°41, Notre Europe, juin 2005.

⁴ Rapport de la commission spéciale du Parlement européen « sur les défis politiques et les ressources budgétaires pour une UE durable après 2013 » adopté le 8 juin 2011.

des recettes, les contributions des budgets nationaux et l'appel de la TVA, près de 86 %. La part de la TVA baisse aussi continument, passant de 57 % en 1984 à 11 % en 2011. Pourtant, au lieu de chercher à infléchir cette tendance en réglant le problème à la source, celle des ressources, les Etats continuent de se focaliser sur la limitation de leur propre contribution. Ainsi, la réforme de juin 2007 qui a revu la « correction britannique », a octroyé un nouveau rabais aux Pays-Bas et à la Suède, respectivement de 605 et 150 millions d'euros par an, et allégé le taux d'appel de la TVA pour l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), à nouveau les Pays-Bas et la Suède (0,10 %). **Le refus de nouvelles ressources propres fait de plus en plus reposer le financement du budget sur les Etats, qui, récalcitrants, le condamnent à diminuer. S'éloignent ainsi les perspectives de relance européenne. C'est un pari perdant – perdant.**

1. 2 - UNE PROPOSITION DERISOIRE FACE AUX BESOINS D'INVESTISSEMENT ET DE SOLIDARITE

Ce nouveau cadre financier fait l'objet d'une réflexion approfondie depuis cinq ans. La première consultation publique de 2007 avait dégagé trois grandes priorités, reprises dans les communications de la Commission du 19 octobre 2010 et du 29 juin 2011: (1) un recentrage sur les priorités de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, favorisant l'emploi et la cohésion sociale et territoriale ; (2) la sélection de projets où l'échelon européen a une forte valeur ajoutée, selon le principe de subsidiarité, tels que les investissements dans la R&D, les technologies et les services « verts » ou les projets d'infrastructures transnationales ; (3) une réforme du système des ressources propres, avec l'abandon de la ressource TVA et des rabais des Etats, sources d'opacité et de complexité. A ces idées, sont venues s'ajouter celles, plus ambitieuses encore, du Parlement européen.

Le débat du Conseil n'a guère porté d'attention à ces propositions. Le compromis final est très en deçà de la proposition de la Commission en juillet 2012 et de celle du Président Hermann Van Rompuy de novembre, qui proposait des engagements à 960 milliards d'euros et des crédits de paiement à 913 milliards. Ces derniers passeraient aujourd'hui de 925,6 à 908,4 milliards. **Paradoxalement, les postes budgétaires qui ont le plus souffert auraient dû être prioritaires en cette période de crise : les investissements d'avenir mutualisés et les dépenses de solidarité.**

Le Conseil a revu à la baisse la stratégie d'investissement proposée par la Commission. Si la rubrique dédiée à la compétitivité pour la croissance et l'emploi augmenterait certes de 38 % par rapport à la période 2007 – 2013, cette hypothèse reste de 11 % inférieure au projet initial et très en deçà des besoins nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie européenne 2020. Sans moyens budgétaires supplémentaires, les objectifs de croissance durable risquent d'avoir aussi peu de résultats que la stratégie de Lisbonne.

L'amputation de l'enveloppe dédiée au mécanisme pour l'interconnexion de 10 milliards, pour la limiter à 29 milliards, est particulièrement critiquable. Pourtant, les besoins d'investissements dans les infrastructures européennes, en diminution inquiétante depuis une décennie, sont particulièrement stratégiques et colossaux. La réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) intégré et multimodal, prévue depuis 1996 et planifiée par le Livre blanc de 2011 sur la politique des transports à l'horizon 2050, est capitale pour garantir des réseaux de transport européens durables, développer le marché intérieur et stimuler la croissance. Elle permettrait notamment le triplement du réseau ferroviaire à grande vitesse d'ici 2030 - objectif particulièrement

volontariste au vu du rythme de construction moyen d'une ligne tous les dix ans en France -, et la disparition en 2050 des véhicules à carburant traditionnel dans les villes (réduction de 50 % en 2030). La nouvelle politique pour les infrastructures énergétiques⁵ proposée en 2011 est tout aussi essentielle pour améliorer les réseaux, la sécurité d'approvisionnement, l'efficacité énergétique et la durabilité de nos énergies. La stratégie numérique européenne 2020 fixe, elle aussi, des objectifs ambitieux⁶ pour renforcer la productivité européenne, soutenir l'innovation, stimuler l'emploi et améliorer le quotidien des Européens. **Ces projets requièrent des investissements énormes : 1500 milliards d'euros minimum pour la prochaine décennie.** La liste des 30 projets prioritaires arrêtée en 2004 pour le réseau transeuropéen de transport appelle à elle seule 225 milliards d'ici 2020, la stratégie numérique, au minimum 270 milliards. Au vu des contraintes budgétaires nationales, de telles sommes semblent difficilement mobilisables. Or les financements européens ont jusqu'à présent été quasi-inexistants. A titre d'exemple, les projets du RTE ne peuvent bénéficier de financements européens qu'à hauteur maximum de 20 %. **La mutualisation de ces investissements d'avenir, essentiels pour relancer la croissance européenne, s'impose donc plus que jamais.** Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, en phase pilote en 2012 – 2013, permettrait de créer de formidables effets de levier en ayant recours aux fonds privés. Il était initialement doté de 50 milliards € : 31,7 pour les infrastructures de transport, 9,1 pour les infrastructures énergétiques, 9,2 pour les réseaux à haut débit et les services numériques paneuropéens. Cette dernière ligne a été tout simplement sacrifiée, alors qu'elle est probablement l'une des plus prometteuses en termes de créations d'emplois. L'enveloppe pour la stratégie du numérique est réduite de 85 %. Comme l'explique le cabinet de la commissaire Neelie Kroes, **ces investissements indispensables seront en fin de compte repoussés et plus coûteux, car non mutualisés et plus risqués en l'absence de soutien de la BEI.**

La solidarité européenne est l'autre grande perdante de l'arbitrage. Le budget de la **politique de cohésion** baisse de 10 %, mais le résultat est plus satisfaisant que les annonces de novembre 2012. Si les régions les plus pauvres restent prioritaires et reçoivent 4,5 milliards supplémentaires, les autres subiront cette diminution de plein fouet. Le Fond de solidarité de l'UE, venant en aide aux États victimes de catastrophes naturelles, est divisé par deux (de 1 milliard à 500 millions d'euros), alors qu'il a démontré son efficacité depuis sa création en 2002 (accompagnement de 23 États membres après 49 catastrophes naturelles avec 3,2 milliards) et que la fréquence des catastrophes naturelles augmente, due à l'accélération du changement climatique selon le GIEC. Le **Fonds d'ajustement à la mondialisation**, qui ne représentait déjà que 500 millions par an dans le dernier budget, est réduit à 150 millions d'euros, somme dérisoire au vu des besoins en ces temps de crise. Le Fonds apporte pourtant une aide individuelle précieuse aux travailleurs licenciés suite à l'impact de la crise, une délocalisation ou une fermeture d'usine, à retrouver un emploi et à acquérir de nouvelles compétences.

⁵ Communication « Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà - Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré » COM(2010) 677, conclusions du Sommet européen du 4 février 2011, l'initiative phare « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » COM(2011)21 et le Plan 2011 pour l'efficacité énergétique COM(2011) 109.

⁶ Cette stratégie adoptée par le Conseil de l'UE le 31 mai 2010 prévoit l'octroi de l'accès au haut débit à tous les Européens à une vitesse d'au moins 30 mégabits par seconde (Mbps), et supérieure à 100 Mbps pour au moins 50 % des ménages.

L'un des arbitrages les plus désolants reste la **diminution de l'aide aux plus démunis**, qui ne cesse malheureusement, eux, d'augmenter. Le nombre d'Européens menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale atteint 119,6 millions de personnes en 2012, passant de 23,5 % de la population de l'UE en 2008 à 24,2 % en 2011⁷. Cette aide, qui a bénéficié à 13 millions d'entre eux en 2011, passe de 500 à 300 millions d'euros par an. Sa préservation même n'était pas assurée, et on la doit en grande partie à l'insistance de la France. Alors que venait de s'achever l'année européenne 2010 dédiée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'Allemagne et la Suède avaient en effet obtenu gain de cause auprès de la Cour de justice de l'UE pour annuler le règlement financier du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) au motif que son budget de 2009 n'était plus essentiellement abreuvé par les stocks d'intervention de la PAC, en diminution constante. Sans solliciter un recours, la Commission a annoncé en juin 2011 une division du programme par 4, passant de 500 millions à 113 millions en 2012. Devant les vives contestations, elle avait proposé de remplacer le PEAD par un nouveau fonds, plus ambitieux, mais paradoxalement doté d'un milliard en moins. L'aide européenne finance aujourd'hui 23 % des repas distribués par les Restos du cœur, 30 à 35 % de ceux des banques alimentaires et de la Croix-Rouge, près de 50 % pour le Secours Populaire, au total 130 millions de repas par an. La moitié est menacée par ce nouveau budget. Si le gouvernement français a déjà annoncé que l'Etat prendrait le relais, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Portugal ou l'Espagne ne pourront pas en faire autant. **Cela dit, il ne faut pas s'arrêter à l'enjeu de cette aide, qui ne peut qu'être palliative. L'augmentation du nombre d'Européens victimes de ou menacés par la précarité appelle la construction d'une Europe plus sociale et équitable, la détermination de minima sociaux dans chaque Etat membre et leur élévation vers un standard plus ambitieux.**

Le Président du Conseil, M. Van Rompuy, a proposé une **compensation symbolique** de cette coupe dans les dépenses de solidarité : il a fait accepter une initiative pour l'emploi des jeunes, un nouveau fonds doté de six milliards pour les régions de l'UE les plus touchées.

La réduction de la PAC a, pour sa part, été limitée à - 12,5 % en valeur nominale (373,2 Mds d'euros, contre 420,7 sur la période 2007-2013), à l'insistance de la France notamment. La sécurité et la justice perdent un milliard d'euros, avec un budget global à 15,7 milliards. Pour ce qui est de la rubrique dédiée à l'action extérieure européenne, sa stabilisation par rapport au dernier cadre financier traduit le peu de cas que le Conseil fait des nouvelles prérogatives du Service européen d'action extérieure mis en place avec le Traité de Lisbonne, et du besoin croissant de l'affirmation de l'Union sur la scène internationale.

2 - UNE SEQUENCE CAPITALE POUR LA DEMOCRATIE EUROPEENNE

Si le compromis qui fait office d'accord au Conseil est désolant, la séquence politique pourrait être vivifiante pour la démocratie européenne si le Parlement européen reste exigeant.

2. 1 - UNE OPPOSITION POLITIQUE DE FOND SUR L'AMBITION DU BUDGET DE L'UNION

⁷ Eurostat, 3 décembre 2012

C'est la première fois que le Parlement européen réagit aussi rapidement et frontalement à un accord obtenu douloureusement au Conseil. Joseph Daul pour le PPE, Hannes Swoboda pour le PSE, Guy Verhofstadt pour l'ALDE, Rebecca Harms et Daniel Cohn-Bendit pour les Verts ont estimé que cet accord n'était pas « dans l'intérêt des citoyens européens », car il affaiblirait la compétitivité de l'économie européenne.

La négociation de ces perspectives financières cristallise une opposition de fond entre les institutions sur l'ambition du budget européen, particulièrement forte cette dernière décennie : la Commission et le Parlement plaident en faveur d'un budget permettant le développement de politiques communes, de la mutualisation des investissements d'intérêts communs et de la solidarité entre régions européennes, tandis que la majorité du Conseil en reste à une vision minimaliste de sa valeur ajoutée. Les négociations budgétaires donnent ainsi lieu à un trilogue rôdé : le Conseil exige invariablement un projet de budget plus restrictif que celui soumis par la Commission, le Parlement, un projet beaucoup plus ambitieux, pour que l'arbitrage final se rapproche des premières propositions de la Commission.

Ce clivage s'est exacerbé ces dernières années pour trois raisons : l'augmentation du pouvoir du Parlement européen suite au Traité de Lisbonne, le contexte de crise économique et la montée de l'euroscépticisme. Le Traité de Lisbonne a placé le Conseil et le Parlement sur un pied d'égalité pour décider de la totalité du budget annuel de l'Union, en supprimant la distinction entre dépenses obligatoires et non-obligatoires, et confirmé son rôle croissant dans l'adoption des perspectives financières pluriannuelles par une procédure spéciale, à l'article 312 du TFUE, exigeant l'approbation du cadre financier par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent, et non des seuls suffrages exprimés, avant son adoption à l'unanimité du Conseil. Les parlementaires disposent ainsi d'un droit de veto collectif. Le Traité de Lisbonne insiste également sur le caractère obligatoire de ce cadre financier. L'enjeu n'en est que plus grand, le Parlement, que plus affirmé. La crise a renforcé l'antagonisme entre le Conseil et le Parlement, comme peut l'illustrer l'échec systématique du comité de conciliation lors des dernières négociations du budget annuel de l'Union. La crainte des critiques d'une opinion perçue, à tort ou à raison, de plus en plus euroscéptique, incite également la majorité du Conseil à sans cesse resserrer le corset du budget européen.

Les Etats les plus soucieux d'un gel du budget, contributeurs nets pour la plupart, prétendent même donner le la au Président de la Commission, avant qu'il ne soumette son projet chiffré. La « lettre des cinq » de décembre 2010 fait ainsi écho à celle du « groupe des six » de décembre 2003. A contrario, le rapport du Parlement européen de mai 2011 plaide en faveur de crédits d'engagement s'élevant à 1,11 % du RNB de l'UE, grâce à une augmentation de 5 % des ressources propres. Si la Commission avait fait le choix de l'ambition pour proposer un budget à hauteur de 1,26 % du RNB pour la période 2006-2013, elle a, pour ce cadre financier-ci, fait primer la préparation du compromis : elle a stabilisé, à la demande des Etats, les crédits d'engagements à 1,05 % du RNB européen tout en débudgétisant certains programmes (ITER, GMS et Galileo) pour porter les crédits à 1,11 % du RNB, chiffre avancé par le Parlement. Le procédé a été plus contesté qu'apprécié, et ces programmes ont été à nouveau budgétisés. Il traduit, au-delà, une perte d'indépendance, pourtant nécessaire à la mission de promotion de l'intégration générale de l'Union, et l'affaiblissement de son pouvoir d'initiative.

Dans son discours devant le Parlement européen, François Hollande a mis en relief le clivage politique qui conduit à cette crise budgétaire, bien au-delà de l'opposition interinstitutionnelle.

Regrettant les orientations du Conseil et mobilisant les députés pour garder le cap, il a soudé les défenseurs des intérêts collectifs des Européens contre l'étroitesse de vues des conservateurs. Le Président est alors devenu habilement, *de facto*, le porte-parole du Parlement et par là-même des citoyens européens à la table du Conseil.

Le Parlement a repris le flambeau avec brio. **Les quatre présidents des grands groupes du Parlement ont immédiatement fait part au Conseil de leur quatre conditions** : (1) faire accepter plus de flexibilité pour transférer les sommes d'une année et d'un poste à l'autre ; (2) conserver la clause de révision obligatoire, avec un vote à majorité qualifiée au sein du Conseil pour réviser le budget dans deux ou trois ans ; (3) la mise en place de nouvelles ressources propres ; (4) mieux doter les politiques « orientées vers l'avenir », à savoir la rubrique dédiée à la compétitivité et la recherche. **Ces exigences sont un minima.**

Angela Merkel a déjà répondu aux parlementaires que les premiers points ne devraient pas poser de grandes difficultés. Les deux derniers s'annoncent plus délicats, mais sont tout à fait stratégiques. La rubrique compétitivité en particulier doit être mieux dotée, il en va de la relance européenne. La priorité devrait être donnée au sauvetage de la stratégie pour le haut débit.

La mise en place de nouvelles ressources propres cible le cœur du problème de la crise budgétaire européenne et est un élément clé de la négociation. C'est en effet le seul moyen de sortir de la crise budgétaire de l'Union. Telle est la conclusion qu'Alain Lamassoure, président de la commission des budgets (COBU), tirait déjà en 2010. Le budget européen ne doit plus être « prisonnier des budgets nationaux ». Le Parlement européen devrait être particulièrement ferme sur cette exigence, car il a accepté le budget 2011 souhaité par le Conseil en échange de son engagement à réformer le financement de l'Union dans le cadre de la préparation de ces perspectives financières 2014 -2020. La menace d'un veto collectif sur le cadre financier est, de plus, le seul levier du Parlement européen sur ce sujet. En effet, les décisions sur les ressources propres (DRP) sont parmi les rares qui échappent à la généralisation de la codécision apportée par le Traité de Lisbonne. Prises par le Conseil à l'unanimité, elles ne requièrent qu'une simple consultation du Parlement européen. L'enjeu est encore perçu comme avant tout national et c'est donc l'approbation des Parlements nationaux qui est sollicitée. Le Parlement européen, très insatisfait de sa marginalisation, revendique depuis 2005 une réforme de ce processus et du système global pour donner plus d'autonomie budgétaire à l'Union.

Les options proposées par le Parlement, la Commission et les experts doivent être soigneusement examinées par le Conseil : en premier lieu le **développement des euro-obligations**, emprunts obligataires européens qui permettraient de diversifier, avec la Banque européenne d'investissement, les sources de financement de la croissance, **l'allocation d'une part d'un impôt sur les sociétés harmonisé, l'europeanisation de la fiscalité environnementale**, l'affectation d'une taxe sur le transport aérien ou sur les revenus générés par la bourse d'échange des quotas d'émissions de CO2. Ces propositions ont l'avantage de permettre de lier le financement à une politique publique commune, et ainsi d'en accroître la légitimité. **La création à terme d'un impôt européen direct** serait un symbole fort, renforçant l'appartenance des citoyens à l'Union, mais

la démocratie européenne doit avant cela considérablement se moderniser et le Parlement européen, acquérir un pouvoir fiscal...

Compte tenu de la différence des situations économiques des Etats membres et des clivages politiques persistants sur la pertinence des nouvelles ressources propres, que ce soit une taxe carbone, un impôt unique sur les sociétés ou une taxe sur les transactions financières, l'option de **coopération renforcée** entre Etats membres volontaires s'impose de plus en plus. La taxe sur les transactions financières en est emblématique. Le 14 février, la Commission européenne a publié un projet de directive⁸ permettant d'instaurer une telle taxe entre les 11 Etats membres volontaires. Pour pallier la délocalisation de la tenue de ces transactions, éminemment mobiles, devrait être appliqué le principe d'émission : seraient ainsi taxées les cessions d'instruments financiers en dehors de la zone TTF dès lors qu'ils ont été émis en son sein. Une large partie des titres négociés à la City britannique, qui sont majoritairement ceux de la zone euro, serait donc soumise à la taxe. Le produit de cette taxe serait pour partie reverse à l'Etat membre, pour partie au budget européen, en se substituant pour le même montant à la contribution nationale. Sous réserve d'un jeu d'écriture, c'est donc bien l'Etat membre qui reçoit le produit de la taxe. Les produits de coopération renforcée ne pourraient donc pas constituer à proprement parler de « ressource propre » pour le budget européen.

2. 2 - UNE OPPORTUNITE DE RENFORCER LA DEMOCRATIE EUROPEENNE

Le refus des présidents des quatre grands groupes européens a probablement une portée qui dépasse le cadre de ces négociations budgétaires. Le Parlement, et avec lui la démocratie européenne, a été malmené ces dernières années : il est le grand absent de la réforme de la gouvernance européenne engagée suite à la crise, dénué de véritable pouvoir dans le semestre européen qui fixe les grandes orientations économiques et sociales de l'Union, et non consulté lors de la préparation du rapport Van Rompuy pour renforcer l'Union économique et monétaire (UEM). Il n'a d'ailleurs pas non plus pu s'exprimer sur les premiers projets de cadre pluriannuel soumis au Conseil, réduisant ainsi son rôle à un pouvoir de contrôle sur le résultat final, en rupture avec les prérogatives d'amendement qui sont les siennes lors de l'adoption du budget annuel.

Cette déclaration commune est, dans ce contexte, un acte de réaffirmation du rôle politique du Parlement européen. C'est également le sens du discours du Président de la république enjoignant les parlementaires à accroître la pression sur leurs capitales pour influencer sur le Conseil, à se saisir le moment venu de leur droit de veto collectif, et à donner, ainsi, un nouvel élan à la démocratie européenne : « Car, je le dis ici, il ne servirait à rien de négocier un accord entre chefs d'Etat et chefs de gouvernement, s'il ne devait pas être suivi par un vote conforme de votre Assemblée. Et je sais aussi que toute avancée européenne doit correspondre à une nouvelle étape de la démocratie. (...) Mesdames et messieurs les députés, pour faire cette nouvelle étape, pour accomplir le projet européen, pour faire avancer la démocratie, c'est vous qui allez décider. ».

A un an des élections européennes, l'opposition des présidents de groupes à ce carcan budgétaire envoie également un message de rappel clair au Conseil : ils sont garants des intérêts des citoyens européens comme du respect de leur expression sur l'avenir de l'Union lors des prochaines

⁸ Commission européenne, COM (2013) 71 du 14 février 2013.

élections. C'est bien des rangs du Parlement que sera issu le futur Président de l'exécutif européen, et ce futur Président pourrait être l'un d'entre eux. Conformément au Traité de Lisbonne, c'est en effet la future majorité du Parlement qui proposera au Conseil, puis élira, le nouveau Président de la Commission et donc, nous l'espérons, déterminera la ligne politique de l'Union. Le PSE a d'ores et déjà décidé de présenter aux électeurs celui ou celle qui sera son candidat(e) à la Présidence de la Commission. Cette grande tête de liste fera ainsi campagne dans toute l'Europe pour que son parti conquière à la fois le Parlement et la présidence de la Commission.

Ce renforcement de la légitimation démocratique du président de la Commission invite d'autant plus à revoir le cadre même de ces perspectives financières. L'accord interinstitutionnel de 1982 sur l'adoption des cadres pluriannuels est intervenu pour mettre fin à une crise budgétaire, apaiser la procédure, réduire les déséquilibres budgétaires et assurer une meilleure adéquation des ressources aux besoins. Ce cadre pluriannuel a apporté la prévisibilité nécessaire à la mise en place des paquets Delors et du marché intérieur⁹ et reste probablement utile. Cela dit, son calendrier a perdu son sens. Déterminer aujourd'hui un carcan budgétaire pour sept ans, la veille de l'élection d'une nouvelle assemblée et d'un nouvel exécutif est contraire aux principes d'une démocratie moderne. Une clause de réexamen à mi-parcours des perspectives financières a certes été adoptée par le Conseil européen en 2005, mais cela n'est pas suffisant. Dans le rapport qu'il a adopté le 24 mars 2009, le Parlement européen avait proposé de prolonger le cadre financier 2007-2013 de plusieurs années pour permettre aux élus de 2014 de préparer les prochaines perspectives financières. La Commission a également, dans son premier projet, suggéré un cadre financier de dix ans qui aurait fait l'objet d'une profonde révision à mi-parcours. **La réforme devrait être plus radicale et faire coïncider la durée du cadre financier, qui peut tout à fait se limiter à 5 ans, durée minimale spécifiée à bon escient par le Traité de Lisbonne, avec le mandat du Parlement européen et de la Commission, pour permettre son adoption après les élections.**

La simplification du financement du budget européen est indispensable pour sa transparence, sa lisibilité et, donc, sa compréhension par les citoyens européens. Cette clarté, essentielle à l'amélioration de la démocratie européenne et d'un espace politique européen, facilitera le développement du budget de l'Union.

A plus long terme, une évolution du processus décisionnel du Conseil au-delà de l'unanimité serait positive pour mieux préserver l'intérêt général de l'Union. Deux options peuvent être envisagées : le passage à une majorité qualifiée, qui requiert une modification des traités, ou, à plus court terme, la détermination d'un budget spécifique pour la zone euro. Celui-ci présenterait le double avantage de pouvoir obéir à d'autres règles de gouvernance et de répondre, le cas échéant, à un niveau d'ambition plus élevé. Il pourrait être l'expression de l'Europe différenciée que François Hollande appelle de ses vœux, laissant la possibilité à ceux qui le souhaitent d'aller plus loin dans l'intégration tout en laissant la porte ouverte aux autres. La division institutionnelle entre les différents Etats et au sein du Parlement pourrait présenter des désavantages, mais aurait la possibilité d'être dépassée par une intégration de la zone euro et une certaine perméabilité du processus décisionnel de la zone euro. Les mécanismes de fédéralisation mis en place autour de la monnaie unique ont nécessairement un impact qui dépasse les seuls Etats membres de l'Eurozone. L'Union bancaire,

⁹ Le cadre 2014- 2020 est le cinquième négocié (l'accord Delors I 1988-92, l'accord Delors II 1993-99, l'Agenda 2000 2000-06 et 2007-13).

née de la crise de la zone euro, ne pourra s'y limiter. De la même manière, le TSCG a finalement été signé par tous les Etats européens, à l'exception de la Hongrie et de la Grande-Bretagne. Il faut donc anticiper qu'un budget propre de la zone euro intégrera les Etats se préparant à la rejoindre, ainsi que d'autres volontaires.

Décision encore plus difficile politiquement, la **suppression du plafond qui limite le budget européen à 1,23 % du RNB européen s'impose également à terme pour libérer les possibilités de mutualisation des investissements d'avenir, développer les politiques communes et garantir une meilleure péréquation entre régions européennes.**