

DÉCRYPTAGE  
 1<sup>ER</sup> JUILLET 2019  
 #BUDGET UE  
 #MFF

# BUDGET EUROPÉEN 2021-2027

## COMMENT ÉCHAPPER AU "BUSINESS AS USUAL" ?

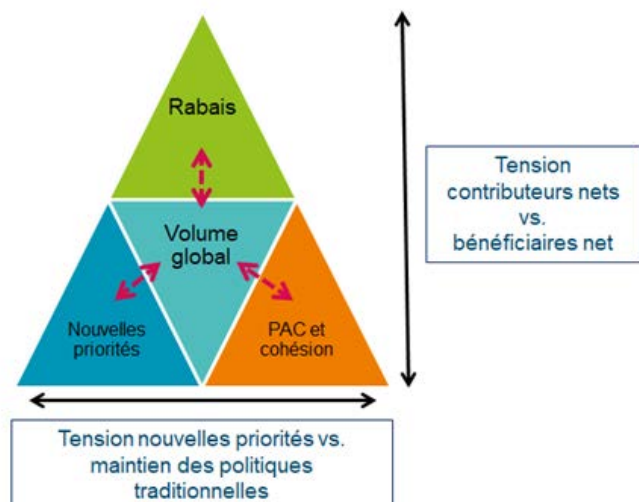


**Étrangement absents des dernières élections européennes, les enjeux budgétaires devraient pourtant faire l'actualité bruxelloise des prochains mois.** Le Conseil européen de décembre 2018 avait en effet fixé l'objectif d'une adoption à l'automne 2019 du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 ; celui du 21 juin 2019 en a repoussé l'horizon « avant la fin de l'année 2019 ». Objectif qui demeure ambitieux tant la négociation, ouverte avec la présentation de proposition de la Commission le 2 mai 2018, mais au point mort depuis la fin de la présidence autrichienne, s'annonce comme l'une des plus compliquées de ces dernières années.

**Tout concourt à rendre l'équation insoluble, au-delà des lignes de fracture traditionnelles.** La négociation budgétaire européenne se caractérise en effet classiquement par deux lignes de tension : celle opposant les contributeurs nets aux bénéficiaires nets d'une part, et, d'autre part, celle qui met aux prises les partisans d'un maintien en volume des politiques traditionnelles (politique agricole commune – PAC – et politique de cohésion) à ceux qui privilégient une réorientation des fonds de l'Union vers les « priorités nouvelles » que sont par exemple l'immigration, la défense ou encore la lutte contre le changement climatique. Si cette tension se cristallise

■ **MORGAN LARHANT**  
 ancien assistant de recherche à l'Institut Jacques Delors (2004-2007)

FIGURE 1 ■ Dynamique des négociations du CFP et clivages entre États membres



autour de la question du volume global, elle se manifeste par plusieurs clivages traditionnellement structurants.

## 1. Trois enjeux traditionnellement structurants

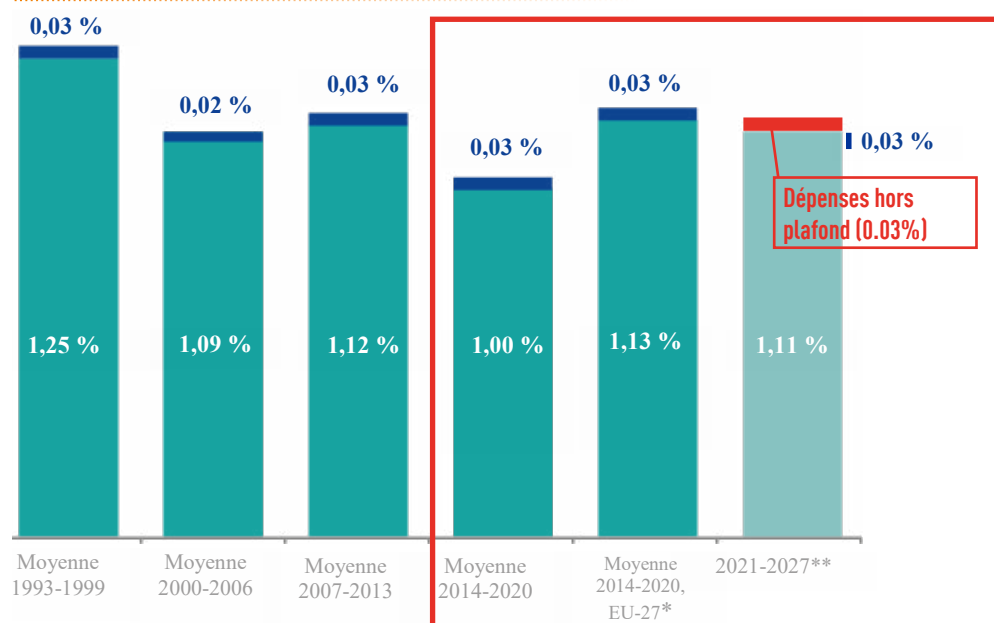
Cette opposition, souvent surjouée, se cristallise autour de **trois enjeux clefs** (cf. figure 2) : le volume global, la part relative de chacune des politiques et leurs modalités de financement, à travers notamment la question des « rabais » dont bénéficient quelques États membres<sup>1</sup>.

Depuis la création des CFP, avec le « Paquet Delors I » en 1988, **la question du volume se résume, à tort, à celle du volume global sur la période rapporté au revenu national**

**brut de l'Union (RNB)**. La Commission a ainsi présenté sa proposition comme étant globalement stable par rapport au cadre précédent, à 1,14% du RNB des 27 États membres (i.e. hors le Royaume-Uni), en incluant le Fonds européen de développement (FED – 0,03% du RNB) jusqu'à présent placé hors du CFP, ainsi que différents instruments hors plafonds (0,03%), comme la Facilité européenne de paix.

Cette présentation des choses est critiquable à bien des égards. Premièrement elle accrédite l'idée que les enjeux budgétaires en cause seraient limités et que, au fond, les États membres manqueraient singulièrement d'ambition. Or il convient de rappeler que 0,01% du RNB de l'UE-27 correspond tout de même à 11,5 milliards d'euros (Md€). Soit, pour donner un ordre de

FIGURE 2 ■ Comparaison entre les différents cadres, rapportés au RNB



■ Plafond des engagements en % du RNB de l'UE ■ Fonds européen de développement

\*Estimation des engagements pour 2014-2020 (Hors dépenses du Royaume-Uni) en % du RNB de l'EU-27

\*\* Fonds européen de développement inclus (« budgétisé »)

Source : Commission européenne, avec ajout de l'auteur

1. Les « rabais » sont des réductions de la contribution dont devrait s'acquitter chaque État membre si l'on suivait strictement les modalités de calcul essentiellement fondées sur la richesse relative. Le Royaume-Uni, en particulier sous l'impulsion de sa Première Ministre M. Thatcher, a été le premier pays à bénéficier de cette ristourne, imité ensuite par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark. Ces compensations prennent différentes formes, qu'il s'agisse d'une réduction forfaitaire des versements annuels ou encore d'un taux d'appel réduit sur l'une des ressources propres de l'Union qu'est la TVA. Des « rabais sur le rabais » sont également apparus au cours du temps pour réduire la contribution de certains États membres au financement du « chèque britannique ». Pour une vision synthétique de ce sujet, confer l'annexe générale « Relations financières avec l'UE », joint annuellement au projet de loi de finances et disponible sur le site de la Direction du Budget

grandeur, le budget annuel en France de la justice et de l'agriculture réunies.

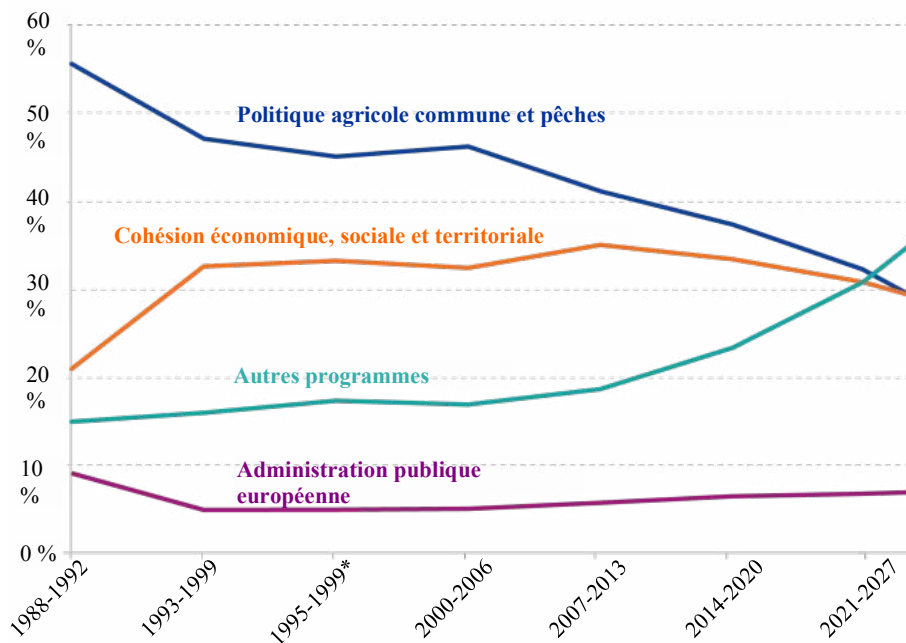
Deuxièmement, sous des apparences de frugalité, la stabilité de la dépense sur la période rapporté RNB implique en réalité une croissance du volume de la dépense de l'Union au moins égale à la croissance de la richesse de cette dernière, inflation comprise (soit entre 3 et 4% par an). La proposition de la Commission représente ainsi, à périmètre constant et en euros courants, une augmentation de cadre à cadre d'environ 250 Md€. Une telle somme est loin d'être négligeable pour des États qui, comme la France, s'assignent un objectif de réduction de la part relative de la dépense publique dans leur richesse nationale (objectif de -3 points à l'horizon de 2022), les conduisant à construire des budgets où de nombreuses politiques sont stables en valeur.

Enfin et de manière plus préjudiciable, cette présentation des choses polarise artificiellement le débat, entre les États membres s'arc-boutant sur un objectif de

1% devenu totemique, et les partisans d'une ambition à deux chiffres après la virgule. Ainsi, plutôt que de débattre de l'opportunité de telle ou telle politique, l'ambition se juge à la seule aune du volume défendu. Ce qui est tout à la fois erroné sur le fond et potentiellement contre-productif sur le plan de l'efficacité de la dépense publique.

Au-delà du volume, **le second enjeu clef est celui de la structure de la dépense**. Il s'agit, là également, d'un débat sans fin, chaque État membre se drapant dans des termes aussi équivoques que la « modernisation du budget » ou « la valeur ajoutée européenne » pour pousser ses priorités sectorielles. Ce débat est d'autant plus vain que, lorsque l'on considère le budget de l'Union sur une longue période, force est de constater que celui-ci a déjà été profondément remanié, la part relative de la PAC ayant été divisée par deux en l'espace de trente ans (figure 3). La proposition de la Commission prolonge d'ailleurs cette tendance lourde, avec une politique de cohésion qui n'augmenterait que de 3% en euros courants sur la période

**FIGURE 3 ■ Évolution de la part relative des politiques dans le budget de l'Union depuis le premier CFP**



\*Ajusté lors de l'élargissement de 1995

Source : Commission européenne

par rapport au cadre actuel quand la PAC, elle, baisserait de 3%<sup>2</sup>. Pour autant, c'est ainsi que s'est structurée la négociation jusqu'à présent, entre les « amis de la PAC », signataires à Madrid en mai 2018 d'un appel pour un maintien du budget de cette politique, les « amis de la cohésion », portés notamment par le groupe de Visegrad, et les partisans des « nouvelles priorités » de l'Union, qui souhaiteraient faire table rase du passé.

Enfin **le troisième enjeu est celui du financement de ce CFP et, à travers ce dernier, la question de la part relative de chaque État membre**. Là également, la structure des ressources de l'Union a considérablement évolué depuis les premiers pas des Communautés, avec une marginalisation des ressources propres traditionnelles – RPT – comme les droits de douane (qui ne représentent qu'environ 16% aujourd'hui), une décroissance marquée de la ressource TVA depuis la fin des années 1980 (environ 12%) et la montée en puissance de la ressource d'équilibre qu'est la ressource RNB (près des trois quarts du financement de l'Union). Cette évolution n'est pas neutre puisque non seulement elle aligne le financement de l'Union avec celui de la plupart des organisations internationales, mais elle rend également plus visible, car immédiatement calculable, le « solde net » de chaque État membre. Ce « poison du juste retour »<sup>3</sup> n'est pas l'apanage de la ressource RNB ; après tout, le premier mécanisme de compensation a été décidé lors du Conseil européen en mars 1975 quand les RPT représentaient la première ressource des Communautés, alors que le mécanisme du rabais britannique a été agréé en juin 1984 à Fontainebleau au moment où la ressource TVA était majoritaire. Mais elle en constitue à l'évidence un symptôme.

C'est la raison pour laquelle la Commission européenne, en s'appuyant notamment sur les travaux réalisés entre 2014 et 2016 dans

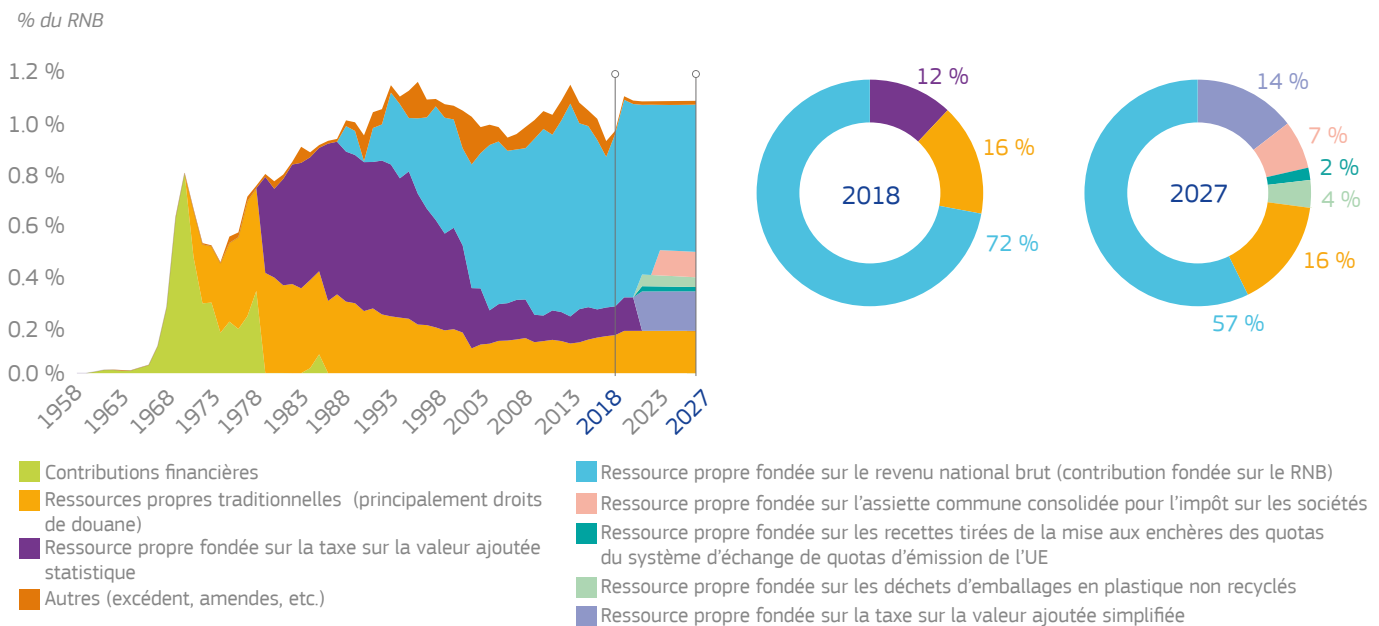
le cadre du groupe de haut niveau sur les ressources propres présidé par M. Monti, a proposé une réforme ambitieuse de ses ressources reposant sur deux piliers : d'une part, dans le contexte du Brexit, une suppression de l'ensemble des rabais à l'horizon de 2025 ; d'autre part la création d'un panier de trois nouvelles ressources propres (20% des recettes générées par le système d'échange de quotas d'émission carbone ; 3% du produit de l'assiette consolidée pour l'impôt sur les sociétés ; une modulation de la ressource RNB en fonction du volume des déchets plastiques non recyclés). Ces nouvelles ressources propres assureraient environ 13 % du budget total de l'UE proposé par la Commission (Cf. figure 4).

Ce volontarisme, louable, s'est toutefois heurté jusqu'à présent au conservatisme de la plupart des États membres, et ce pour au moins deux raisons. La première, très politique, est que l'affectation d'une ressource fiscale à l'Union participe de l'autonomisation de cette dernière et, à ce titre, va à l'encontre de certains réflexes souverainistes. Il n'est d'ailleurs pas certain que la création d'une ressource fiscale affectée à l'Union contribuerait à renforcer l'adhésion des citoyens européens envers cette dernière. La seconde raison, plus prosaïque, est que ces propositions iraient à l'encontre des intérêts financiers de nombreux États membres. Soit, comme la ressource carbone, qu'elles engendreraient une redistribution substantielle des clefs de contribution, aux dépens des pays les plus pollueurs. Soit, s'agissant des rabais, qu'elles aggraveraient le « déficit net » de certains États membres ; l'Allemagne, pour ne prendre qu'elle, verrait ainsi son solde net comptable se dégrader de près de 0,2% de RNB par rapport à la moyenne 2014-2016. Si l'on ajoute à ces considérations que toute modification en la matière nécessitera l'accord unanime des États membres, on comprend que cette part de l'accord apparaît encore loin d'être acquise.

2. Tout au long de ce papier, les chiffres sont présentés en euros courants, c'est-à-dire en tenant compte de la dynamique sous-jacente d'inflation. En euros constants, la réduction sur la PAC atteint 15% et 10% sur la cohésion.

3. Du nom de l'étude éponyme de Notre Europe, juillet 2005, consultable [ici](#).

**FIGURE 4 ■ Évolution des sources de recettes du budget de l'UE**



Source : Commission européenne, Moderniser le volet des recettes du budget de l'UE, fiche d'information, 2019

## 2. Trois enjeux nouveaux, qui complexifient encore l'équation

À ces trois difficultés, traditionnelles, **se sont toutefois ajoutés des enjeux nouveaux, qui complexifient encore l'équation de cette négociation.**

**Le premier d'entre eux est le Brexit.** Le Royaume-Uni, en tant que contributeur net de l'Union, laissera après son départ un besoin de financement annuel d'environ une dizaine de milliards d'euros, correspondant à la différence entre le financement qu'il apportait à l'Union et les « retours » dont il bénéficiait. Ce besoin pourrait même s'accroître d'une quarantaine de milliards d'euros sur la durée du cadre si, comme le laissent penser certains candidats à la succession de Th. May, le Royaume-Uni ne respectait pas les termes de l'accord de retrait<sup>4</sup>. L'hypothèque du Brexit devra donc être levée avant que ne soit agréé le prochain

CFP, ce qui ne sera d'ailleurs pas sans conséquence sur le calendrier d'adoption de ce dernier.

**Le second enjeu spécifique à cette négociation est la question du budget de la zone euro.** La Commission européenne avait proposé dans son paquet initial un dispositif reposant sur deux piliers : d'un côté un programme d'appui aux réformes destiné à accompagner les États membres dans la mise en œuvre des réformes, en particulier celles découlant du semestre européen ; de l'autre un mécanisme de stabilisation des investissements, intervenant sous forme de prêts bonifiés dans les États subissant un ralentissement économique. Les négociations menées en parallèle entre États membres de la zone euro ont toutefois conduit, dans les conclusions du sommet de décembre 2018, à appeler à la création d'un instrument différent, dont la taille sera fixée « dans le cadre du CFP ». Les contours de cet

<sup>4</sup>. Pour davantage d'information sur les conditions financières de cet accord de retrait, confer Rubio, Eulalia, Comprendre la facture du Brexit, tribune du 21 novembre 2017, consultable à l'adresse ci-après : <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/ComprendrelafactureduBrexit-Rubio-Tribune-nov17.pdf>

instrument budgétaire, dit de « convergence et de compétitivité », ont été précisés lors de l'Eurogroupe du 14 juin 2019, puis endossés par le Sommet de la zone euro du 21 juin 2019, mais son adossement au CFP conduira nécessairement à une négociation commune avec le cadre. Il conviendra dans les mois qui viennent de définir les modalités de financement de cet instrument (faut-il, par exemple, une ressource fiscale dédiée, ainsi que le proposent la France et l'Allemagne ?) ainsi que les caractéristiques de ses interventions. Autant d'éléments qui altéreront les dynamiques traditionnelles exposées plus haut.

**Enfin le troisième enjeu est l'inconnue du nouveau Parlement européen.** Le Traité de Lisbonne a en effet érigé le Parlement européen en *alter ego* du Conseil, l'assemblée étant désormais amenée à approuver le projet de CFP « à la majorité des membres qui [la] compose » (article 312 TFUE). Lors de la dernière négociation en 2013, cette majorité renforcée n'avait pas fait obstacle à l'atteinte d'un compromis grâce au pouvoir régulateur de la grande coalition PPE – S&D. Toutefois, dans un parlement désormais éclaté, sans majorité claire, quel sera le point d'équilibre possible ? Face à un Conseil qui, du fait de la règle de l'unanimité s'appliquant à l'adoption du CFP, disposera lui-même de marges très limitées. Le tout dans un calendrier désormais très contraint...

### 3 . Des positions de plus en plus figées, qui accréditent l'idée d'un scénario « business as usual »

Lors de la présentation de sa proposition au début du mois de mai 2018, **la Commission avait en effet** émis le souhait d'aboutir à un accord de principe avant les élections européennes. Ce volontarisme, soutenu par l'Allemagne et relayé au second semestre 2018 par la Présidence autrichienne, s'est

toutefois progressivement enlisé, à mesure que les positions des différents États membres se figeaient.

La présidence autrichienne avait pourtant engagé les travaux à marche forcée, calquant sa méthode de négociation sur celle retenue avec succès lors de la négociation du cadre actuel. C'est ainsi qu'elle avait présenté au début du mois d'octobre 2018 des « boîtes de négociation », constituant un menu d'options couvrant à la fois les aspects transversaux (flexibilités, durée du cadre, architecture des rubriques, conditionnalités, etc.) et les grands paramètres de chacune des rubriques du futur CFP. Ces « boîtes » avaient vocation à constituer l'armature des futures conclusions du Conseil européen, l'objectif pour y parvenir étant de progressivement restreindre le champ des options. Parallèlement, chacune des filières du Conseil était saisie de la multitude des textes sectoriels qui accompagneront le prochain cadre (37 programmes au total), le groupe *ad hoc* en charge du CFP conservant toutefois un monopole de la discussion sur les volumes en jeu ainsi que sur les grands paramètres.

Las, **il est apparu assez rapidement** à partir de la seconde moitié de la présidence autrichienne **que le souhait d'avancer rapidement n'était pas partagé autour de la table du Conseil.** Pour certains États membres, il s'agissait d'un positionnement tactique, l'idée étant qu'ils n'avaient rien à gagner à faire des concessions trop rapides. Pour d'autres, qui anticipaient une évolution de l'équilibre des forces au sein du Parlement européen, il était préférable d'attendre les élections européennes. Pour tous, la persistance d'incertitudes élevées sur le Brexit, qui de surcroît monopolisait l'attention des Chefs d'État et de gouvernement lors des différents Conseils européens, créait un environnement peu propice à un débat sur les chiffres. Si bien que, malgré les efforts déployés par la présidence autrichienne, puis par la présidence roumaine, les « boîtes

de négociation » demeurent à ce stade très larges et seules la durée du cadre (7 ans) et son architecture (7 rubriques) apparaissent stabilisées.

**L'essoufflement de la dynamique de négociation s'est traduit par des positions de plus en plus figées des États membres.**

Les positions au Conseil se sont ainsi progressivement cristallisées de façon très attendue, entre d'un côté un groupe de contributeurs nets désireux de réduire le volume global et, de l'autre, des États membres s'attachant avant tout à maintenir le niveau global de telle (les pays d'Europe centrale et orientale pour la politique de cohésion) ou telle politique (France et Espagne pour la PAC). Le conservatisme affiché sur la partie dépense a conduit, en retour, à un conservatisme tout aussi fort, voire plus fort, sur les recettes, une majorité d'États membres s'opposant à toute avancée soit en matière de rabais, soit sur la création de nouvelles ressources propres. La négociation s'est ainsi transformée en une guerre de tranchée, sans aucune ouverture de part et d'autre. Cet état d'esprit n'a pas permis de progresser sur certains des enjeux, comme la nécessaire priorisation des objectifs politiques dans un monde en plein bouleversement, qui avaient pourtant été présentés comme cruciaux en amont de la négociation.

L'absence de dynamique de négociation s'est naturellement reflétée dans le détail des « boîtes de négociation ». Sur les aspects horizontaux, les principales divisions portent sur l'introduction de conditionnalités transversales (état de droit, socle européen des droits sociaux) ainsi que sur la structure et les modalités de fonctionnement des flexibilités. La Commission privilégie en effet un maintien du *statu quo* quand de nombreux États membres souhaitent au contraire un encadrement plus clair de ces différents dispositifs, sédimentés depuis le début des années 2000. Sur la rubrique 1, qui rassemble les programmes relatifs au marché unique, à l'innovation et au

numérique, c'est le principe « d'excellence » qui fait débat entre États membres, l'objectif de chacun d'entre eux étant plus prosaïquement de sanctuariser à son profit un certain volume de crédits. Sur la rubrique 2, celle de la cohésion, ce sont les critères d'allocation par régions qui divisent, l'enjeu étant d'importance pour ce qui constituera probablement la première politique en volume de l'Union. Pour la rubrique 3, relative à la PAC, l'enjeu est avant tout celui du volume, une majorité d'États conditionnant leur accord au maintien du volume du cadre actuel. D'autres considérations, comme la part de cette enveloppe allouée aux actions pour le climat ou encore le fonctionnement de la réserve en cas de crise demeurent néanmoins problématiques. Sur les rubriques 4, 5 et 6, concernant respectivement les migrations, la sécurité et la défense (rubrique nouvelle) et l'action extérieure de l'Union, les oppositions sont moins vives, sauf peut-être sur les modalités de financement du volet externe des mesures migratoires, et les principaux enjeux seront à nouveau la question des crédits alloués et de leur répartition entre instruments. Enfin, si elle est loin d'être la plus importante en volume (85 Md€), la rubrique administrative demeure très symbolique pour de nombreux États membres qui souhaiteraient voir les institutions de l'Union davantage maîtriser leurs dépenses, notamment de personnel.

**Dans ces conditions, le scénario le plus crédible à ce stade est celui d'un « business as usual »,** marginalement amendé. L'artificialité des positions des différentes parties prenantes et l'absence de réel débat sur le projet politique porté par le budget rend le scénario « *business as usual* », à ce stade, le plus probable. Le point d'atterrissage de la négociation devrait ainsi tourner autour d'un volume global compris entre la position de 1% du RNB des plus jusqu'au-boutiste et 1,14% (au moins en sortie de Conseil), au moyen d'économies qui, face aux résistances fortes à attendre sur les rubriques 2 et 3, se traduiront surtout par de moindres augmentations sur les

rubriques 4, 5 et 6, ainsi que quelques ajustements plus techniques (réduction des marges et des flexibilités par exemple). N'ayant pas obtenu gain de cause sur le volet « dépense », les principaux contributeurs financiers, qui bénéficient quasiment tous d'un rabais, chercheront à conserver un mécanisme de dédommagement, sous une forme ou sous une autre, afin de ne pas voir leurs contributions s'envoler. Cela les incitera par ailleurs à privilégier une contribution principalement sous la forme d'une contribution RNB, réduisant le débat sur le volet ressources propres à, au mieux, quelques évolutions mineures (simplification de la TVA ; réduction du frais de perception des droits de douanes). Ce scénario central, qui reproduirait très largement les dynamiques observées en 2013, de 2005 et de 1999, s'avérerait décevant au regard des objectifs qui étaient initialement ceux fixés pour cette négociation.

“

ILS TRANSFORMENT LE  
BUDGET EN UN IMMENSE  
PAQUEBOT QUI NE PEUT  
DÉVIER DE SA ROUTE

s'appliquera jusqu'en 2027 aura commencé à être élaboré par la Commission plus de dix ans auparavant ! Certes la plupart des dépenses de l'Union (cohésion, recherche, etc.) sont pluriannuelles et doivent donc s'inscrire dans un temps long ; de surcroît la nature redistributive de nombre de politiques conduisent les États membres à vouloir sanctuariser des enveloppes nationales. Mais de tels cadres présentent des inconvénients désormais dirimants : ils transforment le budget en un immense paquebot qui ne peut dévier de sa route (entre 2021 et 2023, la majorité des dépenses seront des restes à payer des cadres précédents) ; ils conduisent à des débats budgétaires annuels souvent vidés de leur essence politique ; ils figent les priorités sur un horizon-temps incompatible avec les chamboulements du monde. L'opportunité de conserver des CFP mérite donc d'être posée et, si l'on devait y répondre par l'affirmative, il

conviendrait de penser une articulation plus souple entre ce cadre et les cycles budgétaires annuels. Une façon d'y parvenir pourrait par exemple être de revenir à des règlements CFP beaucoup plus succincts, se limitant à l'énoncé de plafonds globaux et renvoyant à des règlements sectoriels illimités dans le temps pour ce qui concerne le fonctionnement précis de telle ou telle politique. Les plafonds inscrits dans ces règlements sectoriels pourraient par ailleurs être supprimés, ce qui garantirait davantage de flexibilité en cours d'exécution.

## 4 . Des leçons pour l'avenir ?

Le pire n'est jamais certain et il est toujours possible que la négociation prenne dans les mois qui viennent une tournure différente à celle observée jusqu'à présent. Dans une Union de « polycrise », selon le terme très juste du Président Juncker, les retournements de situation sont fréquents. Ceci étant, la dynamique observée à ce stade invite dès à présent à réfléchir sur les modalités d'une transformation plus en profondeur du budget de l'Union.

**La première question est de savoir comment rendre le budget de l'Union plus réactif ou plus agile.** La programmation sur sept ans, jadis synonyme de prévisibilité et de pacification des relations entre le Conseil et le Parlement européen, apparaît de plus en plus en décalage avec l'accélération de la vie publique. Songeons que le cadre qui

**La seconde question renvoie au nœud gordien de la discussion budgétaire européenne, jamais véritablement tranché, à savoir comment être plus ambitieux au niveau européen tout en assurant la soutenabilité budgétaire des contributions nationales.** Considérée par certains, notamment au Parlement européen, comme manquant d'ambition, la proposition de la Commission européenne pour 2021-



2027 induirait malgré tout des ressauts considérables de la contribution de certains États membres. L'Allemagne, par exemple, verrait sa contribution augmenter de 13 Md€ (+60%) en moyenne annuelle sur la durée du cadre. Il est illusoire de penser que ce ressaut pourrait être supérieur. Il faut donc réfléchir à des moyens de contourner la contrainte, ainsi que la Commission actuelle a d'ailleurs commencé à le faire avec le Plan Juncker : comment davantage utiliser les instruments financiers pour chacune des politiques ? Comment profiter des conditions de financement très avantageuses de l'Union pour financer, y compris par endettement (*project bonds*, *impact bonds*), les investissements de demain ? Et, bien sûr, comment dégager de nouvelles ressources propres affectées pour alléger le fardeau budgétaire ? Ce dernier débat est aussi vieux que l'Union elle-même mais il prend une résonance nouvelle à mesure que l'on prend conscience qu'un certain nombre de politiques ne peuvent être efficacement menées qu'au niveau européen. Partant, ainsi que le rapport du groupe Monti le préconisait, l'enjeu n'est pas simplement de dégager des ressources nouvelles (ce qui implique, en passant, qu'il ne s'agisse pas uniquement de la réaffectation d'une ressource fiscale existante) mais bien de faire coïncider une assiette de taxation, nouvelle, avec les politiques menées par l'Union. À cet égard, les réflexions en cours au sein de la Commission autour des externalités positives liées à l'appartenance au marché commun s'inscrivent pleinement dans cette logique.

**Une autre piste, prometteuse, a notamment été évoquée par l'ancien Président de la commission des budgets du Parlement européen, J. Arthuis : il s'agit d'accroître la substituabilité des dépenses entre les niveaux européen et national.** Séduisante sur le papier, cette idée est en réalité très compliquée à mettre en œuvre pratiquement. Elle suppose en effet un certain nombre de conditions qui sont rarement remplies : une parfaite synchronisation des calendriers

de programmation budgétaire européen et national ; une parfaite substituabilité, l'objectif n'étant pas d'augmenter globalement la dépense publique (condition qui se vérifie rarement, que l'on songe par exemple au précédent du service européen pour l'action extérieure) ; une certaine prévisibilité, surtout si la dépense en question concerne du fonctionnement courant et récurrent ou des dépenses de personnel. Il faut par ailleurs avoir à l'esprit que le passage par le niveau européen peut s'avérer plus onéreux, notamment lorsqu'il s'agit de payer des fonctionnaires européens plutôt que nationaux. Pour autant, cette piste mériterait d'être davantage explorée, par exemple dans des secteurs porteurs de biens publics européens, comme la recherche, l'aide publique au développement, la défense ou encore la protection civile.

**Enfin la dernière question, de loin la plus complexe, est de garantir que les États en « aient pour leur argent », autrement que par la seule logique des retours et des soldes nets.** Le budget de l'Union est en effet devenu un vaste système de redistribution territoriale où chaque État membre, les yeux rivés sur son compteur de solde net, défend avant tout des enveloppes nationales, sans s'interroger réellement sur l'efficacité de la dépense. Déconnecté des cycles budgétaires nationaux, les financements de l'Union sont vécus par les administrations nationales comme des « mannes financières » venues d'ailleurs, ce qui alimente de surcroît une forme de déresponsabilisation des gestionnaires. Sortir de cette logique, pour paraphraser R. Schuman, ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble, mais plusieurs pistes sont imaginables.

La première est de mieux articuler les cycles nationaux avec les financements de l'Union. Pour les administrations nationales, la gestion au quotidien des financements de programmes en gestion partagée relève encore trop souvent de la gageure : retards de remboursements, refus d'apurement, multiplication des contrôles, etc. L'exécution

de ces dépenses se transforme ainsi en un long parcours d'obstacles, qui ne facilite pas l'appropriation par les administrations nationales et qui ne permet pas une prise en compte dans la programmation budgétaire annuelle des différents États membres. Il convient donc de définir, programme par programme, un meilleur équilibre dans les relations budgétaires entre la Commission et les États membres avec, d'un côté, une subsidiarité plus grande dans l'allocation des ressources et, de l'autre, une redevabilité accrue sur la performance des dépenses. La Commission a engagé cette réflexion avec des propositions de nouvelle gouvernance pour la PAC 2021-2027. Pourquoi toutefois ne pas aller plus loin, par exemple en institutionnalisant un dialogue régulier entre les administrations budgétaires européenne et nationale ? Un *desk* pays, créé au sein de la DG Budget de la Commission, pourrait ainsi devenir l'interlocuteur unique des administrations budgétaires nationales et mener avec ces dernières un dialogue annuel de gestion et de performance sur l'ensemble des financements de l'Union exécutés dans ce pays.

Une seconde piste, complémentaire de la précédente, serait de parvenir à sortir progressivement des enveloppes pré-allouées. Il ne s'agirait pas de basculer intégralement vers une gestion directe par la Commission de l'ensemble des programmes, ce qui la transformerait en un Léviathan budgétaire. Mais plutôt que les États membres acceptent de perdre en prévisibilité sur leur retour pour gagner en

efficacité d'ensemble. Le budget de l'Union se caractérise en effet aujourd'hui par le fait qu'aucune des trois grandes fonctions définies par R. Musgrave ne s'y applique : il n'a pas de fonction de stabilisation conjoncturelle, ayant même fréquemment un caractère pro-cyclique ; il ne permet pas de redistribuer des revenus, sauf entre territoires ; il ne garantit pas une allocation optimale des ressources puisque pour la plupart des programmes les États membres, au moment de la négociation du CFP, sanctuarisent des enveloppes nationales. La politique de cohésion est à cet égard caractéristique mais il n'est de programmes, jusqu'aux plus petits, où les États membres ne cherchent, et le plus souvent n'obtiennent, de fléchir telle ou telle dépense. Tout ceci rigidifie à l'extrême le budget de l'Union et lui fait perdre en efficacité.

Forcément, ces différentes pistes ne sont pas exhaustives et bien d'autres idées pourraient être proposées afin d'améliorer la performance globale du budget de l'Union. Mais le débat mérite d'être porté, que ce soit dans le CFP en cours de négociation ou dans les prochains exercices. Car il n'y aura à terme d'augmentation globale du budget de l'Union que si les financements de ce dernier sont entièrement intégrés aux cycles budgétaires nationaux et leur efficacité pleinement démontrée aux yeux des bénéficiaires finaux.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors