

## Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 : un budget à la hauteur des ambitions européennes ?

*« Quand un institution démarre, ceux qui la composent se demandent ce qu'ils peuvent faire pour elle ; puis ce qu'elle peut faire pour eux ».*

Jacques Attali

En publiant le 29 Juin 2011 la Communication intitulée « Un budget pour la stratégie 2020 », la Commission européenne initiait la première phase des négociations interinstitutionnelles devant aboutir à l'adoption en 2014 par le Conseil du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Ces négociations et le document final qui en sortira, représentent un moment important du jeu institutionnel européen. En effet, la détermination du cadre budgétaire multi-annuel définit les orientations stratégiques sur le moyen et long terme de la politique de l'Union européenne dans son ensemble.

Les discussions entamées se font dans un contexte particulier, dans la mesure où la période coïncide avec une situation économique et financière tout à fait exceptionnelle pour l'Europe. Les effets conjugués de dettes très élevées, voire insoutenables pour certains pays (Grèce notamment<sup>1</sup>) et les taux de croissance très faibles de l'ensemble des pays européens<sup>2</sup>, nécessitent une refonte de la politique économique de l'Europe. Les réflexions sur la combinaison entre les politiques budgétaires des Etats Membres et la politique monétaire de l'Union sont au cœur des débats. Cela se traduit par des discussions sur les statuts de la Banque Centrale européenne (BCE) ; sur l'instauration du concept de discipline budgétaire des Etats membres qui rentrent dans le cadre d'un nouveau traité<sup>3</sup> ; sur la mise en place

---

<sup>1</sup> En 2010, d'après Eurostat, le ratio dette/PIB de la Grèce atteignait 142,6% ; le ration déficit public/PIB de la Grèce était de 10,51%

<sup>2</sup> Selon le communiqué de presse de la Commission européenne du 23 février 2012, « le PIB réel devrait rester inchangé dans l'UE et reculer de 0,3 % dans la zone euro (0.0%) en 2012 »

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/163&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

<sup>3</sup> Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012

[http://european-council.europa.eu/media/639232/08\\_-\\_tscg.fr.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg.fr.12.pdf)

d'eurobonds<sup>4</sup>. Toutes ces questions pour résoudre une crise apparemment insoluble font le cœur de l'actualité économique et politique en Europe.

Curieusement, alors que le *policy mix*<sup>5</sup> constitue la base d'une politique économique, aucun des débats ne se focalise sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, ou pour parler plus simplement de la politique budgétaire de l'Union européenne à moyen ou long terme.

Comment comprendre un tel désintérêt apparent pour une question centrale de la politique de l'Union européenne ? Le cadre financier pluriannuel, ou perspectives financières, représente pourtant bien un moment clé de la vie politique des institutions puisque ce document de référence sert de base à 7 années de budget européen. Cette importance s'est traduite par le caractère juridiquement contraignant des perspectives financières puisque le Traité de Lisbonne encadre désormais sa pratique. Cependant, les faiblesses structurelles de ce cadre budgétaire ont démontré par le passé le caractère peu efficace, voire peu influent du budget européen. C'est la raison pour laquelle une réforme de fond s'impose sur le contenu de ce budget afin d'allier à la fois efficacité et influence.

### **La Commission européenne consciente de la nécessité d'une plus grande efficacité du budget européen**

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les budgets annuels de l'Union sont encadrés par les perspectives européennes. L'article 312 TFUE énonce que « *le budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel (CFP)* ». Ce dernier vise à assurer « *l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Il est établi pour une période d'au moins cinq années* ». Le cadre financier constitue le « *document de référence pendant la durée de l'accord* »<sup>6</sup>. En réalité, ce n'est pas un budget à proprement parler puisque le CFP fixe en réalité « *les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégories de dépenses et du plafond annuel des crédits de*

---

<sup>4</sup> Pour une analyse plus approfondie des eurobonds, voir l'analyse faite par l'Institut Montaigne en février 2010 : [http://www.institutmontaigne.org/medias/documents/etude\\_pour\\_un\\_eurobond.pdf](http://www.institutmontaigne.org/medias/documents/etude_pour_un_eurobond.pdf)

<sup>5</sup> « Le *policy mix* est souvent défini comme le "dosage" ou l'articulation entre la politique monétaire et la politique budgétaire. Il apparaît comme une action globale visant à faire interagir des mesures monétaires et budgétaires dans le but de stabiliser l'activité économique. », définition du site [www.melchior.fr](http://www.melchior.fr)

<sup>6</sup> Brehon N.-J., *Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne*, Questions d'Europe n°170 et 171, Fondation Robert Schuman, 31 Mai 2010

*paiements* »<sup>7</sup>. Il laisse donc une marge de flexibilité dans l'élaboration des budgets annuels bien que les plafonds doivent être respectés.

Malgré le renforcement institutionnel accordé au CFP, le Conseil continue à avoir la haute main sur la décision finale puisque « *le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent* »<sup>8</sup>. La négociation politique intergouvernementale reste la règle, comme ce fut le cas pour les cadres financiers précédents. Dans ces conditions, durant les 18 prochains mois de tractations techniques et politiques, les Etats-Membres vont chercher à défendre leurs intérêts propres au détriment de l'intérêt général européen. Cet état de fait est renforcé par les structures même du budget, notamment au niveau des ressources propres<sup>9</sup>. Bien que le Traité précise à son article 311 TFUE que « *le budget [est] [...] intégralement financé par des ressources propres* », supposées garantir l'indépendance de l'UE vis-à-vis des Etats Membres, la réalité veut que 80% du budget actuel provienne des contributions nationales par l'intermédiaire de la ressource RNB. Ce système incite chaque pays à exiger un « juste retour » de sa cotisation. Comme pour les négociations précédentes, les Etats vont aller de compromis en compromis (voire en confrontation), préférant élaborer un budget assurant une neutralité financière pour les pays (à savoir un montant des financements européens au bénéfice d'un pays au moins équivalent au montant de la contribution faite par ce même Etat), au détriment des retombées positives d'un budget subsidiaire assurant une valeur ajoutée commune et des bénéfices à long terme pour le continent.

---

<sup>7</sup> Art. 312.3 TFUE

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Extrait du site de la DG Budget de la Commission européenne sur la définition des ressources propres ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_fr.cfm)) :

**Les ressources propres** sont les recettes de l'UE. Elles sont de trois types (les chiffres ci-dessous concernent les prévisions pour 2011):

- *les ressources propres traditionnelles (RPT)*  
Principalement : **droits de douane** perçus sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'UE et **cotisations «sucre»**.  
Les États membres conservent 25 % du montant pour compenser leurs frais de perception.
- *la ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*  
Il s'agit d'un taux de pourcentage uniforme qui est appliqué à l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre. Cette ressource TVA représente quelque 14 milliards d'euros.  
L'assiette de TVA à prendre en compte est limitée à 50 % du RNB de chaque État membre. Cette règle vise à éviter que les Etats membres les moins prospères ne paient une part disproportionnée par rapport à leur capacité de contribution. En effet, la consommation, et donc la TVA, tendent à représenter un pourcentage plus élevé du revenu national des pays moins prospères.
- *la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB)*  
Il s'agit d'un taux de pourcentage uniforme appliqué au RNB de chaque État membre. Il sert à équilibrer les recettes et les dépenses budgétaires, c'est-à-dire à financer la partie du budget qui n'est pas couverte par d'autres recettes. Bien qu'il s'agisse d'un élément d'équilibrage, cette ressource constitue aujourd'hui la **source de revenu la plus importante. Elle représente 92,7 milliards d'euros.**

La Commission européenne a bien compris l'enjeu des ressources propres sur la souveraineté du budget de l'UE. C'est pourquoi la Commission, dans sa communication sur le budget 2014-2020, propose un mécanisme de nouvelles ressources propres « *[n'ayant] pas pour objectif d'augmenter le budget global de l'UE, mais de se détourner la politique du « I want my money back » [et d'en] revenir à des mécanismes de financement plus proches de l'intention originelle des traités. [...] La proposition de la Commission aboutirait à une réduction des contributions directes des budgets nationaux des Etats Membres* ». Dès 2010, la Commission présentait une série de mesures de financements qui pourraient à terme remplacer les contributions nationales<sup>10</sup> et dans le même temps « *alléger la charge qui pèse sur les trésors publics nationaux* ». La Commission a donc décidé de mettre en avant un nouveau système de ressources propres fondé sur une taxe sur les transactions financières et une nouvelle ressource TVA. Ces ressources nouvelles pourraient partiellement financer le budget de l'UE et intégralement remplacer l'actuelle ressource propre fondée sur la TVA [...] et réduire le niveau des ressources fondées sur le Revenu National Brut (RNB).

En parallèle à cette proposition, la Commission a mis en exergue l'importance d'avoir un budget à dimension « paneuropéenne » et palier le faible montant de ce dernier par une concentration plus forte sur les projets et programmes offrant une valeur ajoutée au niveau européen. Pour mettre en œuvre cette stratégie, la Commission met l'accent sur quelques principes clés qui devront soutenir le prochain cadre financier pluriannuel : une logique de résultats, impliquant de « *concentrer les programmes sur un nombre limité de priorités et d'actions à forte visibilité qui atteignent une masse critique* »<sup>11</sup> ; la simplification des règles de financement ; la conditionnalité afin de « *renforcer l'attention portée aux résultats plutôt qu'aux intrants* ». La Commission souhaite orienter ses financements vers les domaines prioritaires suivants : les infrastructures paneuropéennes ; la recherche et l'innovation ; l'éducation et la culture ; la sécurisation des frontières extérieures et les priorités des politiques extérieures, telles que le voisinage européen et l'aide aux pays en voie d'adhésion. Si la part du budget pour la PAC et la politique de cohésion reste relativement forte, les autres politiques prennent de plus en plus d'importance dans le budget. 70 milliards d'euros sont prévus pour la politique extérieure et près de 150 Milliards d'euros sont consacrés aux politiques de croissance (recherche ; éducation...).

---

<sup>10</sup> Commission européenne, Communication « Le réexamen du budget de l'UE », 19 octobre 2010, COM(2010)700

<sup>11</sup> Commission européenne, Communication « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », 29 juin 2011, COM(2011)500

## La faiblesse du budget européen, signe d'un manque d'ambition pour la stratégie de croissance Europe 2020

Le montant des engagements proposé par la Commission pour la période 2014-2020 s'élève à 1 025 Milliards d'euros, soit 1,05% du RNB. Cela correspondrait à une augmentation de 5% par rapport au cadre financier pluriannuel 2007-2013. Cela demeure faible par rapport aux besoins paneuropéens évoqués dans sa communication. La Commission, en avançant ce montant, est bien consciente des difficultés liées aux négociations qui doivent avoir lieu. La raison en est simple : la situation budgétaire des Etats Membres nécessite une austérité très forte et des coupes dans les dépenses publiques<sup>12</sup>. L'opinion publique ne comprendrait pas qu'en période de récession le budget européen puisse augmenter de manière significative ; mais surtout, les ressources propres étant principalement constituées des contributions nationales, chacun des Etats sera réticent à contribuer sans en attendre un « juste retour ». Comme pour la période 2007-2013, les Etats Membres vont d'emblée déterminer les sommes qu'ils seront prêts à consentir au budget communautaire et à procéder ensuite à des arbitrages internes entre dépenses. Si cette méthode dite « soustractive »<sup>13</sup> l'emporte, ce qui sera sûrement le cas, la stratégie prônée par la Commission n'aura plus de sens car les montants seront déterminés avant que la politique ne soit fixée. Le sens commun voudrait qu'une stratégie soit d'abord définie avant d'y consacrer les montants nécessaires (« Méthode par addition »). La Commission est consciente de cet état de fait et insiste à plusieurs reprises dans ses communications sur le fait que le principe de subsidiarité sera bien respecté et abonde dans le sens du Conseil en réitérant que « *le prochain cadre financier pluriannuel [devra refléter] les efforts d'assainissement déployés par les Etats Membres pour ramener le déficit et la dette sur une trajectoire plus viable* ». Dans son avant-propos, le Président de la Commission, M. Barroso, assure que « *le budget de l'UE [...] ne coûtera pas plus cher aux contribuables qu'à l'heure actuelle* ». Il met également en exergue certains mots clés révélateurs, tels que « la rigueur » ou encore « les dépenses à réduire ». La Commission semble dès le départ résignée et préfère concentrer ses efforts sur des réformes internes au budget, notamment sur les catégories de dépenses, en particulier la PAC et la politique de cohésion. La Commission est bien consciente que les difficultés des négociations entre Etats

<sup>12</sup> Exemple des mesures d'austérité envisagées pour la Grèce, cf. article du Figaro : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/02/12/20002-20120212ARTFIG00151-grece-les-10-nouvelles-mesures-de-rigueur.php>

<sup>13</sup> Brehon N.-J., *Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne*, Questions d'Europe n°170 et 171, Fondation Robert Schuman, 31 Mai 2010

vont porter en grande partie sur ces points. Sans aller dans le détail des enjeux de ces négociations, il est intéressant de constater que la dimension intergouvernementale l'emporte et que la Commission en a pris acte avant même que les négociations aient pu démarrer.

### **Est-il possible de remédier à cette situation ?**

L'approche intergouvernementale et le poids des budgets « historiques » que sont la PAC et la politique de cohésion empêchent la Commission de proposer un réel budget de relance et de croissance. Lors de la crise financière (puis économique) qui a frappé l'Europe à partir de 2008, les montants prêtés aux pays en difficulté ont été faits directement par les Etats Membres, sans passer par les institutions européennes. Ces dernières n'ont participé que pour une part infime dans les plans de relance qui ont été engagés<sup>14</sup>. En maintenant pour les huit prochaines années un budget équivalent à 1% du RNB, l'effet de levier tant souhaité ne pourra pas avoir lieu et l'impact de l'UE sur la relance économique ne sera que minime, voire insignifiant.

Malgré cela, et sans paraître utopique, il est possible qu'une proposition d'un budget ambitieux et cohérent puisse être présentée, sans pour autant mettre à contribution le citoyen européen.

Pour espérer augmenter le budget, il faut changer de discours et d'approche. La communication de la Commission paraît trop défensive et cherche à ne pas heurter les sensibilités politiques et surtout les gouvernements européens. Elle craint, peut-être à juste titre, que demander un budget européen beaucoup plus important entraînerait une déformation par les eurosceptiques qui présenteraient ce budget comme une lourdeur supplémentaire et excessive des « eurocrates » de Bruxelles. Cette lecture caricaturale risquerait effectivement de se transformer en vérité pour l'opinion publique. Or, bien évidemment, cette vision est totalement fautive. Les institutions devraient avoir une stratégie de communication beaucoup plus proactive afin d'expliquer au citoyen européen la réalité du budget communautaire. Ce qu'il faut mettre en avant et défendre, c'est le principe de subsidiarité qui s'applique en matière financière dans le cadre du budget européen. Comme l'explique très clairement A. Lamassoure, « *la dimension européenne peut aider les Etats Membres à sortir de la crise par*

---

<sup>14</sup> Sur les 200 milliards d'euros prévus dans le plan de relance en novembre 2008, seuls 5 milliards d'euros étaient supportés par la Commission européenne.

*le haut pour équilibrer leurs finances et en maximiser l'efficacité. [Avec le principe de subsidiarité], chaque fois que l'Union exerce une compétence en lieu et place d'un Etat Membre, non seulement cela doit se faire sans charge fiscale nouvelle pour le contribuable, mais cela doit permettre, toutes choses égales par ailleurs, de réduire les dépenses totales. C'est bien ce que font les grands groupes industriels : on met les services communs en pool pour profiter des économies d'échelle »<sup>15</sup>.*

En parallèle à cette stratégie offensive de pédagogie, la Commission et le Parlement européen doivent également tout mettre en œuvre pour que la décision relative la réforme des ressources propres puisse être adoptée avant même le début de 2014. Les propositions relatives à une ressource provenant de la taxation des transactions financières et la nouvelle ressource sur la TVA pourraient être acceptées notamment dans le contexte de la crise économique et du besoin de moralisation de la finance. De plus, cela ne grèvera en rien les recettes propres des Etats. Dans ces conditions, l'UE jouirait d'une plus grande indépendance et pourrait concentrer ses dépenses sur les domaines qu'elle considère comme stratégique pour l'Europe, sans être « polluée » par les visions purement nationales. La tâche reste cependant ardue puisque selon l'article 311 TFUE, le Conseil, après avoir statué à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'UE. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats-Membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Le Parlement européen est bien conscient de la nécessité de ses nouvelles ressources propres et certains députés européens commencent à insister fortement sur cette question dans la presse. Très récemment, dans un entretien au Monde, le député européen D. Cohn- Bendit évoquait ses nouvelles ressources propres en indiquant « [qu'] avec 50 milliards d'euros de ressources propres, l'effet de levier serait considérable pour investir dans de nouvelles industries, et des infrastructures »<sup>16</sup>.

Enfin, la proposition de CFP 2014-2020 devrait insister encore plus fortement sur la nécessaire concentration des dépenses sur certains domaines clés. Le raisonnement en termes d'économies d'échelle s'applique également ici puisqu'un trop grand « éparpillement » des dépenses réduit de fait l'efficacité de ces dernières. En délimitant l'action de communautaire à certains domaines cibles bien identifiables, l'UE gagnerait en visibilité, en cohérence et dénoterait une stratégie claire vers laquelle le projet européen veut tendre. La politique

---

<sup>15</sup> Lamassoure A., *Crise budgétaire : comment préserver l'avenir européen ?*, Questions d'Europe n°181, Fondation Robert Schuman, 4 Octobre 2010

extérieure de l'UE pourrait constituer un excellent cas de recentrage des dépenses affectées. Dans sa proposition, la Commission souhaite allouer un budget de 70 Milliards d'euros pour la politique extérieure de l'UE (catégorie budgétaire dénommée « l'Europe dans le monde ») : ce montant est réparti en 16 sous-catégories (dont, l'instrument européen de voisinage ; l'instrument de coopération et développement ; l'instrument d'aide à la préadhésion ; l'aide humanitaire ; l'aide macro-financière ; etc.). Bien que la politique de voisinage bénéficie de la part la plus importante du budget (16 milliards d'euros), il n'en demeure pas moins que cette somme ne correspond pas à l'ambition européenne d'établir une réelle politique vis-à-vis de ses voisins, notamment après les événements du « Printemps arabe » dans la région du Maghreb. En concentrant les financements européens sur les pays voisins, l'UE pourrait être considérée comme l'élément moteur de la stabilisation politique du Maghreb et le promoteur de la démocratie dans toute la zone voisine (au Sud et à l'Est).

Le désintérêt apparent des Etats, de la presse et des citoyens sur les négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020 n'est que temporaire et dès septembre 2012 les négociations « sérieuses » vont commencer et les sujets tels que la PAC et la contribution britannique vont prendre le dessus en 2013. Si l'approche intergouvernementale risque de prendre le dessus, les perspectives de faible croissance de la zone euro, les changements de gouvernement dans certains pays (notamment en France, en Italie, en Grèce, etc.) et de nouvelles têtes au sein d'institutions telles que la BCE pourraient laisser espérer un volontarisme plus fort pour intégrer les institutions européennes dans la résolution de la crise. Si tel devait être le cas, tous les espoirs sont permis, ou alors il faudra attendre encore 10 ans avant une politique européenne à la hauteur des ambitions déclarées.

---

<sup>16</sup> Interview de M. Cohn-Bendit, *Le Monde*, 11 Mai 2011



## Annexe : Cadre financier pluriannuel 2014-2020 (Engagements)

## CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (EU-27)

(en Mio EUR - prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
dont: cohésion sociale, économique et territoriale	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Croissance durable: ressources naturelles	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 784	382 927
dont: dépenses relatives au marché et paiement directs	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Sécurité et citoyenneté	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. L'Europe dans le monde	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administration	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>142 556</b>	<b>144 002</b>	<b>145 085</b>	<b>146 368</b>	<b>147 344</b>	<b>148 928</b>	<b>150 718</b>	<b>1 025 000</b>
en pourcentage du RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
<b>TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>133 851</b>	<b>141 278</b>	<b>135 516</b>	<b>138 396</b>	<b>142 247</b>	<b>142 916</b>	<b>137 994</b>	<b>972 198</b>
en pourcentage du RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
<b>HORS CFP</b>								
Réserve d'aide d'urgence	350	350	350	350	350	350	350	2 450
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	429	429	429	429	429	429	429	3 000
Fonds de solidarité	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Instrument de flexibilité	500	500	500	500	500	500	500	3 500
Réserve pour les crises dans le secteur agricole	500	500	500	500	500	500	500	3 500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2 707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5 841
FED ACP	3 271	4 300	4 348	4 407	4 475	4 554	4 644	29 998
FED PTOM	46	46	46	46	46	46	46	321
Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<b>TOTAL HORS CFP</b>	<b>7 815</b>	<b>8 583</b>	<b>8 306</b>	<b>8 357</b>	<b>8 395</b>	<b>8 445</b>	<b>8 416</b>	<b>58 316</b>
<b>TOTAL CFP + HORS CFP</b>	<b>150 371</b>	<b>152 585</b>	<b>153 391</b>	<b>154 725</b>	<b>155 739</b>	<b>157 372</b>	<b>159 134</b>	<b>1 083 316</b>
en pourcentage du RNB	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%