

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

Le budget européen 2014–2020 :
Un enjeu politique majeur pour
l'avenir de l'Europe

Marine Hurard

Juillet 2011

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors – série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable – Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008.

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12(n°13 en version néerlandaise), 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007.

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006.

Introduction

Dans la soirée du 29 au 30 juin 2011, la Commission européenne a communiqué sa proposition de budget européen pour la période 2014-2020. Une proposition qui dès son annonce a fait beaucoup réagir les Etats membres : hausse de 5% du budget, mise en place d'une taxe sur les transactions financières et d'une TVA européenne, entre autres, ont fait bondir certains Etats membres. La presse européenne évoque dès lors « la bataille du budget européen » ou encore « la guerre du budget ». En effet, le projet de la Commission européenne, lancé dans un contexte de crise économique et de restrictions budgétaires au sein des Etats membres, est ambitieux et présage d'ores et déjà des négociations difficiles et tendues avec les Etats membres. Le budget européen, appelé Cadre Financier Pluriannuel (CFP) est un instrument important des politiques de l'Union Européenne puisque celui-ci fixe les dépenses et les recettes de l'Union pour une période de 7 ans. Le CFP, d'apparence très technique, est en réalité un chantier européen politiquement explosif. L'adoption du budget européen est un enjeu important dans la mesure où il établit les priorités politiques de l'Union, en leur accordant plus ou moins de budget. La proposition de budget européen pour 2014-2020 est innovante et ambitieuse. Elle a pour objectif notamment la réalisation de la stratégie économique européenne « Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Au programme, des innovations concernant la recherche et le développement, l'éducation, la culture, les relations extérieures ou encore les migrations et les affaires intérieures. D'importantes propositions concernent le financement du budget européen, mais aussi la Politique Agricole Commune, la politique de cohésion et le « rabais britannique », fondamentaux du budget européen. Néanmoins, l'adoption de ce budget ambitieux nécessitera l'adhésion des 27 Etats membres et certains ont déjà vivement critiqué la proposition de la Commission. L'Europe est ainsi mise à nouveau à l'épreuve avec cette proposition budgétaire.

Dans cette étude, nous verrons **quelle est la valeur ajoutée du budget européen 2014-2020. En quoi les négociations du budget 2014-2020 représentent-elles un enjeu politique majeur pour l'avenir de l'UE?**

Après avoir vu que le budget européen est un cadre financier qui traduit les priorités politiques de l'Union Européenne, nous analyserons les changements majeurs apportés par la proposition de budget de la Commission européenne. Enfin nous nous intéresserons au défi des négociations pour l'UE.

I – Le budget européen : un cadre financier qui traduit les priorités politiques de l'Union Européenne

A – Le Cadre Financier Pluriannuel (CFP)

a) Des « perspectives financières » qui existent depuis 1988...

Dans les années 1980, l'Union Européenne a mis en place un mécanisme d'accords interinstitutionnels entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne afin d'améliorer la procédure budgétaire européenne qui était confrontée à des

difficultés (climat conflictuel entre les institutions, déséquilibres budgétaires et inadaptation croissante des ressources aux besoins communautaires)¹. Cet accord permettait de s'entendre sur les grandes priorités budgétaires de l'Union, présentées sous la forme de « perspectives financières ». Depuis cela, l'adoption du budget pluriannuel se fait dans le cadre de ces accords interinstitutionnels, non inscrits dans les traités de l'Union. Les premières perspectives financières, appelées « Paquet Delors », ont été établies en 1988 par le premier accord interinstitutionnel, pour la période 1988-1992 et elles avaient pour principal objectif la réalisation de l'Acte unique européen. Le second accord a été conclu en 1993 pour les perspectives financières 1993-1999, le « Paquet Delors II ». Les troisièmes perspectives financières, mieux connues sous le nom d'Agenda 2000, devaient garantir des ressources suffisantes à l'élargissement. Enfin, le dernier accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, adopté après d'intenses négociations a mis en place le Cadre Financier Pluriannuel pour la période 2007-2013.²

b) Le Cadre Financier Pluriannuel a été institutionnalisé par le traité de Lisbonne.

Le Cadre Financier Pluriannuel n'avait pas de bases juridiques jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Depuis Lisbonne, l'article 312 du traité fixe un cadre légal au CFP et à son adoption.

Article 312³

1. Le cadre financier pluriannuel 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 budget annuel de l'Union respecte le cadre financier pluriannuel.

2. Le Conseil, statuant conformément à une *procédure législative spéciale*, adopte un règlement fixant le cadre financier pluriannuel. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée lors de l'adoption du règlement visé au premier alinéa.

3. Le cadre financier fixe les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements. Les catégories de dépenses, d'un nombre limité, correspondent aux grands secteurs d'activité de l'Union. Le cadre financier prévoit toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

¹ « Le Cadre Financier Pluriannuel », Octobre 2010 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr//FTU_1.5.2.pdf

² « Le Cadre Financier Pluriannuel », Octobre 2010 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr//FTU_1.5.2.pdf

³ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF>

4. Lorsque le règlement du Conseil fixant un nouveau cadre financier n'a pas été adopté à l'échéance du cadre financier précédent, les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année de celui-ci sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte.

5. Tout au long de la procédure conduisant à l'adoption du cadre financier, le Parlement européen, le Conseil et la Commission prennent toute mesure nécessaire pour faciliter cette adoption

Ainsi, le Cadre Financier Pluriannuel est devenu un règlement de l'UE, encadré juridiquement. Le CFP impose la discipline budgétaire, c'est-à-dire l'équilibre entre les dépenses et les recettes, principe fondateur du budget européen. Le CFP permet « *une évolution ordonnée des dépenses dans les limites des ressources propres* ». Etabli pour une période de 5 à 7 ans, le CFP fixe le « plafond » global du budget pluriannuel et les plafonds par secteur d'activités de l'UE. Les plafonds sont des montants maximums fixés pour chaque catégorie de dépenses (les rubriques). L'adoption du CFP est devenue une « *procédure législative spéciale* » au cours de laquelle, le Conseil de l'UE adopte le CFP à l'unanimité de ses membres, après approbation du Parlement européen. L'initiative du CFP, comme pour les autres actes législatifs européens, revient à la Commission qui propose le CFP au Conseil et au Parlement. Le Parlement donne son approbation à la majorité de ses membres, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de codécision, contrairement à la procédure budgétaire annuelle (définie par l'article 314 du traité). Les pouvoirs du Parlement européen sont limités dans l'adoption du CFP qui reste surtout du ressort des Etats membres. Ceux-ci disposent d'un droit de veto puisque l'adoption requiert l'unanimité du Conseil de l'UE. Ce sont les Etats membres qui décident de l'orientation des politiques de l'Union à travers cette procédure spéciale.

Le Cadre Financier Pluriannuel est un enjeu politique majeur puisqu'il fixe les montants limites qui seront alloués aux politiques de l'Union, et à travers les priorités budgétaires, il faut voir les priorités politiques que les Etats membres fixent à l'Union européenne pour la prochaine décennie.

B – Le Cadre Financier Pluriannuel 2007-2013

a) Les grandes rubriques correspondent aux priorités politiques de l'Union

Le Cadre Financier Pluriannuel est divisé en rubriques qui correspondent aux priorités politiques de l'Union Européenne. Ces rubriques sont chacune dotées d'un budget plus ou moins élevé.

Trois grandes priorités ont été retenues pour le CFP 2007-2013 :⁴

- intégrer le marché financier dans un objectif plus large de croissance durable.

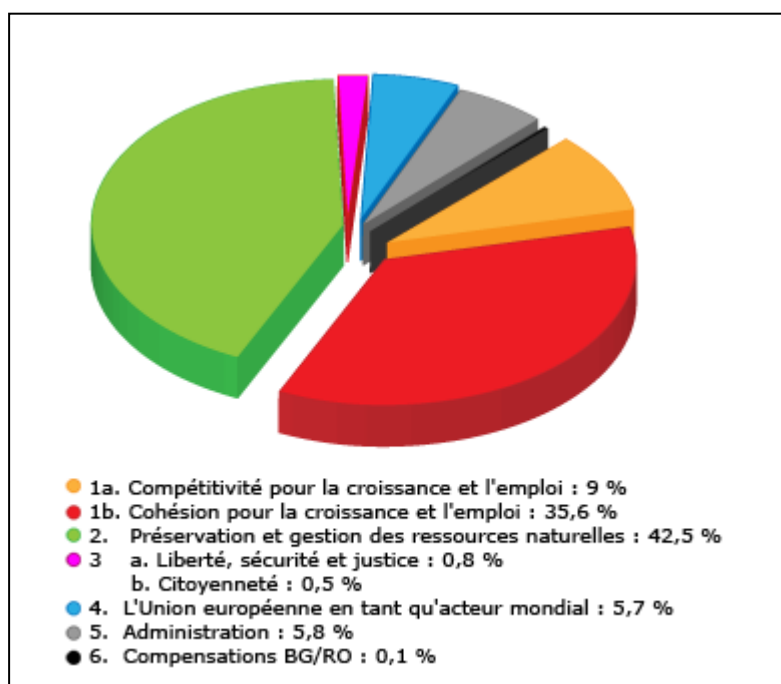
- renforcer la citoyenneté européenne en mettant en place un espace de liberté, de justice, de sécurité et d'accès aux biens publics de base.

- construire un rôle cohérent pour l'Europe en tant qu'acteur mondial, à partir des valeurs européennes, concernant ses responsabilités régionales, son rôle de promoteur du développement durable et sa contribution à la sécurité civile et stratégique.

⁴ « Le système budgétaire de l'UE » http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/index_fr.cfm

Le CFP 2007-2013 est composé de 6 rubriques : la rubrique « croissance durable », elle-même divisée entre la « compétitivité pour la croissance et l'emploi » et la « cohésion pour la croissance et l'emploi », la rubrique « préservation et gestion des ressources naturelles », la rubrique « citoyenneté, liberté, sécurité et justice », la rubrique « l'UE en tant qu'acteur mondial », la rubrique « administration » et la rubrique « compensations ».

Le graphique ci-dessous représente la répartition du budget européen 2007-2013 entre les différentes rubriques :



(http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_fr.cfm)

b) Les recettes de l'actuel budget : un budget financé à 76% par les contributions des Etats

Les recettes du budget européen ont été plafonnées en 1992 à 1.24% de la richesse produite par l'ensemble des Etats membres (Revenu National Brut) en crédits de paiement, et 1.31% en crédits d'engagement. Ces plafonds n'ont pas été modifiés, ni même atteints depuis, alors que l'UE est passée de 15 à 27 Etats membres. Le financement du budget européen, fondé à 99% sur les « ressources propres » a changé de nature. En 1988, lors des premières perspectives financières, la contribution des Etats membres représentait seulement 11% du financement du budget européen. Les droits de douanes et les prélèvements agricoles correspondaient alors à 28% et la ressource propre TVA à 57% du financement. Le système était fondé effectivement sur des « ressources propres », c'est-à-dire, des ressources fiscales prélevées au niveau national et allouées directement au budget européen⁵. La ressource « Revenu National Brut » a été conçue comme un outil

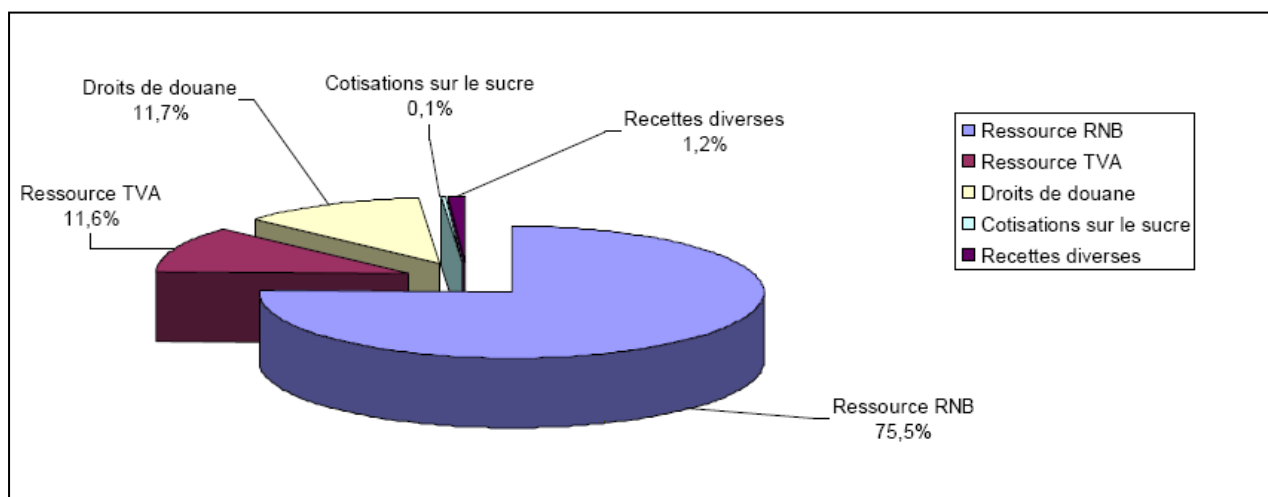
⁵ « Budget de l'Union Européenne : un avenir très politique », Xavier Dutrenit et Juan Celom I Naval, 25/05/11, Fondation Terra Nova et les Euros du village <http://www.eurosduvillage.eu/IMG/pdf/259-budgeteuropefinal.pdf>

d'équilibrage du budget européen. Actuellement, près de 76% du budget est financé par les contributions directes des Etats membres.

Le budget européen est financé à 99% par des ressources propres et à 1% par d'autres ressources:

- **La ressource propre « Revenu National Brut »** : cette recette de l'UE correspond aux contributions des Etats membres. Elle est prélevée sur le RNB des Etats membres, suivant un taux fixé annuellement. Cette recette, conçue comme un outil d'équilibrage, est devenue le moyen de financement principal du budget européen.
- **Les « Ressources Propres Traditionnelles »** : ces ressources correspondent aux droits de douane sur les importations de produits extérieurs à l'UE et aux « cotisations sucres ». Ces cotisations sont prélevées sur la production de sucre, d'isoglucose et de sirop d'inuline. Leur part a baissé dans le budget européen depuis leur création (de 28% à 11%).
- **La ressource propre « TVA »** (Taxe sur la Valeur Ajoutée) : cette ressource est prélevée sur la part des recettes TVA perçues par les Etats membres au niveau national, suivant un système complexe critiqué par les Etats. La part de la ressource TVA a considérablement baissé dans le budget européen depuis sa création, passant de 57% à 12%.
- **Les autres ressources**, (1% du budget) Ces recettes correspondent aux prélèvements sur les salaires des fonctionnaires de l'UE, aux montants non dépensés des budgets précédents ou encore aux amendes pour non respect des règles de concurrence.

Le graphique ci-dessous représente la structure des recettes de l'UE, selon le projet du Conseil de 2010 (<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2010/np/np35/np350.html#fn3>)



c) Les insuffisances du budget européen 2007-2013

Le budget européen 2007-2013 présente des insuffisances qui ont des répercussions sur les politiques de l'Union. Le faible montant du budget (976 milliards d'euros) n'a pas permis la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne. En effet, trop peu de moyens ont été mis à disposition pour mettre en œuvre la stratégie et réaliser ses objectifs économiques de faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » ou de moderniser le modèle social européen. Face à la crise économique, le manque de flexibilité du budget européen a été flagrant, en effet, celui-ci n'a pas été un instrument efficace de réponse macroéconomique⁶. Comme le constate la ministre suédoise des Affaires européennes, Brigitta Ohlsson « *le budget actuel reflète les besoins de l'Europe des années 50. Aujourd'hui, l'UE doit faire concurrence à des pays comme la Chine, l'Inde, les Etats-Unis sur un marché global* »⁷. L'inadaptation du budget européen est une contrainte importante qui a sans doute poussé la Commission à revoir ses objectifs budgétaires lors de la préparation du Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020. Le Parlement européen lui aussi pointe les insuffisances du budget européen depuis 2007, arguant que le budget actuel ne permet pas de financer de nouvelles initiatives ou de réaliser les ambitions politiques de l'UE⁸.

De nombreuses contraintes pèsent sur le budget, en particulier son inadéquation aux défis contemporains, son manque de flexibilité, et son insuffisance face aux nouvelles compétences attribuées à l'UE. En ce qui concerne le financement du budget, il est nécessaire de diminuer la part des contributions nationales, pour rendre le budget européen moins dépendant des Etats.⁹

Face au constat de ces insuffisances et à la nécessité d'adapter le budget à la nouvelle stratégie économique européenne « Europe 2020 », la Commission a établi une proposition de budget pour la période 2014-2020 ambitieuse et innovante.

II – La proposition de budget européen 2014-2020 : quels changements majeurs ?

L'Union Européenne doit faire face à de nouveaux défis tels que le réchauffement climatique ou le vieillissement de la population entre autres. Dotée de compétences élargies depuis le traité de Lisbonne, l'UE a besoin d'un budget qui lui permette de réaliser ses ambitions. En outre, après l'échec de la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne, une nouvelle stratégie économique, « Europe 2020 » a été établie. Le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020 proposé par la Commission

⁶ « Le budget européen à l'horizon 2014-2020 : les enjeux d'une négociation difficile », Jordan Parisse, août 2010 <http://jordanparisse.wordpress.com/2010/08/29/le-budget-europeen-a-lhorizon-2014-2020-les-enjeux-dune-difficile-negociation/>

⁷ « Budget européen : positions suédoises » <http://www.ambafrance-se.org/spip.php?article5634>

⁸ « Budget de l'Union Européenne : un avenir très politique », Xavier Dutrenit et Juan Celom I Naval, 25/05/11, Fondation Terra Nova et les Euros du village <http://www.eurosduvillage.eu/IMG/pdf/259-budgeteuropefinal.pdf>

⁹ « Le budget européen n'est plus adapté aux défis contemporains », 29/06/11, L'écho http://www.lecho.be/actualite/economie_-_politique_europe/Le_budget_europeen_n-est_plus_adapte_aux_defis_contemporains.9076416-3323.art?ckc=1

européenne est adapté aux nouveaux défis que l'UE doit relever. La Commission se donne pour objectif principal de réaliser la stratégie Europe 2020, d'ailleurs sa proposition s'intitule « Un budget pour la stratégie Europe 2020 ». Enfin, la Commission s'attaque à des dossiers conflictuels, tels que les fondamentaux du budget européen (la Politique Agricole Commune et la politique de cohésion) ou le financement du budget (le rabais britannique et les ressources propres).

A – Contexte

a) Lisbonne : des compétences élargies pour l'UE

Le traité de Lisbonne a attribué de nouvelles compétences à l'Union Européenne dans des domaines tels que la politique spatiale, l'énergie, le tourisme, le sport ou encore la lutte contre le réchauffement climatique.

L'UE a surtout acquis de nouvelles compétences en termes de relations extérieures, avec la création du Service Européen d'Action Extérieure. Le SEAE, dirigé par Catherine Ashton, nécessite une enveloppe budgétaire pour financer ses activités.

b) La nouvelle stratégie économique « Europe 2020 » : des objectifs ambitieux

La plupart des acteurs européens s'accorde sur le fait que les objectifs de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été atteints et constate l'échec de cette stratégie. Face à cet échec, l'UE a décidé de proposer une nouvelle stratégie économique, appelée « Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».

Tout d'abord, une croissance intelligente, atteinte grâce à un effort d'innovation, de recherche et de développement et un effort d'adaptation à la société numérique. Une croissance durable, obtenue grâce à une production respectueuse et protectrice de l'environnement, grâce à des économies d'énergies et à la lutte contre le réchauffement climatique. Enfin, une croissance inclusive, pour l'emploi, l'intégration sociale et pour une meilleure cohésion sociale, économique et territoriale.

Pour atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive; l'UE a fixé 5 grands objectifs à réaliser à l'horizon 2020¹⁰ :

- Porter le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 69% à 75% et notamment augmenter le taux d'emploi des femmes.
- L'investissement dans la recherche et le développement doit atteindre 3% du PIB européen
- L'objectif 20/20/20 en matière de climat et d'énergie :
 - baisser de 20% des émissions de gaz à effet de serre
 - atteindre 20% de part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie
 - augmenter de 20% l'efficacité énergétique

¹⁰<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=FR>

- Réduire à moins de 10% le décrochage scolaire et atteindre au moins 40% de jeunes diplômés
- Réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Afin de réaliser ces objectifs, la Commission a proposé une série d'initiatives telles qu'une Union pour l'innovation, le projet « Jeunesse en mouvement », une stratégie numérique pour un accès à Internet pour tous les citoyens européens, une plateforme européenne contre la pauvreté, ou encore une politique industrielle plus verte et une Europe économe en termes de ressources¹¹.

Cette nouvelle stratégie économique est une ligne directrice de la proposition de budget pour 2014-2020.

c) Des précédents institutionnels

Le débat sur le budget européen 2014-2020 a commencé il y a déjà longtemps. En effet, il y a quelques précédents institutionnels à la proposition de la Commission. Tout d'abord, la Commission était prévenue : dès décembre 2010, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande se sont unis dans une lettre commune à la Commission, réclamant le gel du budget européen: «*Les dépenses publiques européennes ne peuvent être exemptées des efforts considérables livrés par les Etats membres* »¹². Les Etats ont dû imposer des restrictions budgétaires face à la crise économique et sont donc peu enclins à contribuer davantage au budget européen. Cette lettre laissait dès lors présager de longs débats autour de la proposition budgétaire de la Commission.

Le Parlement européen, dans sa résolution du 7 mai 2009 sur les aspects financiers du traité a commenté les innovations apportées par Lisbonne et avait déjà proposé quelques améliorations. Par exemple, l'institution avait évoqué le financement du budget, le Parlement «*regrette, en ce qui concerne les ressources propres de l'Union, que les États membres n'aient pas saisi l'occasion de mettre en place un système de véritables ressources propres de l'Union, plus équitable, plus transparent, plus aisément perceptible par le citoyen et soumis à une procédure de décision plus démocratique* »¹³.

En outre, de nombreuses propositions de la Commission reprennent la résolution du Parlement du 8 juin 2011. Le Parlement avait à nouveau proposé une réforme du financement du budget européen avec la mise en place de véritables ressources propres : «*La notion de «ressources durables pour l'Union européenne» exige avant tout de redéfinir le «système de ressources» du budget de l'UE afin*

¹¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=FR>

¹² « *Quel budget pour l'Europe jusqu'en 2020? La grande bagarre va commencer* », 27/06/11, rtbf.be, http://www.rtf.be/info/monde/detail_quel-budget-pour-l-europe-jusqu-en-2020-attention-la-grande-bagarre-va-commencer?id=6363743

¹³ Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur les aspects financiers du traité de Lisbonne <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0374+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

de remplacer les contributions nationales actuelles par des ressources véritablement européennes »¹⁴. Dans sa résolution, le Parlement mentionne également l'importance de la stratégie Europe 2020 pour le budget européen 2014-2020 : « la stratégie Europe 2020 doit être la principale référence politique pour le prochain CFP ». Le Parlement souligne alors que la mise en œuvre de cette stratégie nécessite des fonds suffisants et une certaine flexibilité budgétaire. Selon Salvador Garriga, rapporteur pour le Parlement : « Nous voulons mettre fin à cette mauvaise habitude de l'Europe de s'engager sans avoir les moyens financiers suffisants »¹⁵. Enfin, le Parlement réclamait une augmentation du budget européen d'au moins 5% après 2013, proposition qui rejetait alors ouvertement la lettre commune de décembre 2010.

En ce qui concerne la proposition d'une taxe sur les transactions financières, celle-ci avait été soutenue par les Etats membres, notamment dans les conclusions du Conseil européen du 29 octobre 2010.

B – Le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020 « un projet ambitieux mais responsable » au service de la stratégie Europe 2020

Le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020 est « ambitieux et responsable » selon le président de la Commission José Manuel Barroso. En hausse de 5% par rapport au dernier budget européen, le CFP 2014-2020 est doté de plus de moyens financiers pour mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. Innovations, recherche et développement, éducation, sécurité et affaires intérieures, relations extérieures, culture, autant de dossiers qui ont été pris en compte dans la proposition budgétaire. Voyons quelles sont les innovations proposées dans chacune de ces politiques européennes:

a) Une hausse de 5% du budget européen

Tout d'abord, la Commission européenne propose une augmentation du budget de 5%. Une hausse du budget européen qui avait déjà été proposée par le Parlement, et qui semble inévitable et indispensable, compte tenu des défis à venir, des nouvelles compétences de l'UE attribuées par Lisbonne et de la stratégie Europe 2020 qui nécessite pour sa mise en œuvre des moyens financiers importants. L'échec de la stratégie de Lisbonne est en partie dû au manque de recettes de l'Union Européenne, et les acteurs européens sont nombreux à critiquer cette lacune. En effet, alors que les plafonds des recettes sont fixés depuis 1992 à 1.24% du PIB en crédits de paiement et à 1.31% du PIB

¹⁴ Résolution du Parlement européen du 8 juin 2011 « Investir dans l'avenir: un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour une Europe compétitive, durable et inclusive »
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+XML+V0//FR>

¹⁵ « Quel budget pour l'Europe jusqu'en 2020? La grande bagarre va commencer », 27/06/11, rtbf.be,
http://www.rtf.be/info/monde/detail_quel-budget-pour-l-europe-jusqu-en-2020-attention-la-grande-bagarre-va-commencer?id=6363743

européen en crédits d'engagement, le budget actuel de l'UE ne dépasse pas 1% du PIB européen en crédits de paiement, et 1.05% en crédits d'engagement¹⁶.

La Commission propose un budget de 1025 milliards d'euros pour la période 2014-2020, auquel s'ajoute un fonds de 58.3 milliards d'euros, destiné à l'ajustement à la mondialisation, au réacteur nucléaire ITER ou encore à l'aide au développement. Le budget proposé s'élève donc à 1083.3 milliards d'euros soit 1.11% du PIB européen. Cette hausse du budget européen a déjà essuyé des critiques virulentes de la part des Etats membres, alors que le plafond fixé en 1992 est loin d'être atteint.

b) « Connecting Europe Facility »

Le projet « Connecting Europe Facility », ou « mécanisme d'interconnexion en Europe » est un projet d'interconnexion des réseaux de transports, d'énergie et de technologies de l'information en Europe, destiné à améliorer les infrastructures de communication européennes. Ce projet correspond à une nouvelle section du budget européen, dotée de 40 milliards d'euros. L'Union Européenne doit effectivement remédier à la situation d'enclavement de certaines régions européennes et aux disparités en termes d'accès aux réseaux de transports, d'énergie et de technologies de l'information et de la communication (TIC). La Commission, dans sa communication évoque la valeur ajoutée de l'UE pour financer des projets d'infrastructures transeuropéennes, qui sont généralement négligés par les Etats membres. Ces projets permettraient une meilleure connexion entre les centres et les périphéries européennes¹⁷. Ces infrastructures sont au service d'une croissance inclusive, puisqu'elles vont permettre de mettre fin à l'isolement de certaines localités européennes, notamment dans les nouveaux pays membres. La Commission souligne également que ce budget permettra d'assurer la sécurité énergétique de l'UE, par exemple en diversifiant les approvisionnements énergétiques des Etats membres. Ce budget est doté en plus de 10 milliards d'euros du Fonds de cohésion, réservés aux transports.

c) Horizon 2020

Un autre projet majeur proposé par la Commission concerne l'innovation en Europe. Confrontée au retard de l'Europe en matière d'innovations, notamment face au Japon ou aux Etats-Unis, la Commission propose un nouveau cadre stratégique commun pour la recherche, l'innovation et le développement technologique, appelé Horizon 2020. Ce nouveau cadre est doté d'un budget important de 80 milliards d'euros pour la période. Une augmentation budgétaire d'envergure pour la recherche européenne, avec une hausse de 45% par rapport au CFP 2007-2013 qui y consacrait 55 milliards d'euros. Cette initiative de la Commission est largement soutenue par le secteur de la

¹⁶ « Budget de l'Union Européenne : un avenir très politique », Xavier Dutrenit et Juan Celom I Naval, 25/05/11, Fondation Terra Nova et les Euros du village <http://www.eurosduvillage.eu/IMG/pdf/259-budgeteuropefinal.pdf>

¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen, et au Comité des Régions : Un budget pour la stratégie Europe 2020.

recherche¹⁸. Horizon 2020 est un programme au service d'une croissance intelligente, et plus particulièrement au service de l'objectif de 3% du PIB européen consacré à la recherche et au développement d'ici 2020 de la stratégie Europe 2020. Grâce à ce nouveau cadre stratégique, l'UE rassemble ses différents projets en un seul programme, plus efficace et cohérent. L'innovation, la recherche et le développement contribuent « à l'emploi, à la prospérité et à la qualité de vie »¹⁹. La Commission a défini trois objectifs essentiels à atteindre grâce à Horizon 2020 : renforcer l'excellence de la base scientifique, relever les défis de société et développer un leadership industriel et stimuler la compétitivité.

d) « Education Europe »

La stratégie Europe 2020 propose de réduire à moins de 10% le décrochage scolaire précoce et d'atteindre au moins 40% de jeunes diplômés. Le CFP prévoit un investissement important dans les ressources humaines, autant au niveau de l'éducation (école, enseignement supérieur), qu'au niveau de la formation des adultes afin de répondre à cet objectif. La Commission propose d'allouer 15.2 milliards d'euros à un programme unique « Education Europe » pour développer les connaissances et la mobilité des jeunes européens. Ainsi, la Commission simplifie et améliore la cohérence de sa politique d'éducation et de formation.

e) Migrations et sécurité intérieure

En ce qui concerne les affaires intérieures, c'est-à-dire, les migrations, la sécurité intérieure ou encore la gestion des frontières de l'UE, la Commission propose de simplifier la structure des instruments de dépenses en réduisant le nombre de programmes à deux piliers principaux: un Fonds pour les migrations et l'asile, et un Fonds pour la sécurité intérieure²⁰. Au total, le budget alloué à cette politique est de 8.2 milliards d'euros pour la période.

f) L'Union Européenne, acteur mondial

Depuis le traité de Lisbonne, l'Union Européenne dispose d'un Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), instrument de la diplomatie européenne. Ce nouveau dispositif institutionnel européen a besoin d'un budget pour fonctionner. En outre, face aux récents événements dans le monde arabe, l'UE a revu ses objectifs en matière de relations extérieures à la hausse, notamment en ce qui concerne la Politique Européenne de Voisinage (PEV). En effet, la Commission propose dans le CFP

¹⁸ « Europe lines up hefty science-funding hike », 5/07/11, Nature news
<http://www.nature.com/news/2011/110705/full/475014a.html>

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen, et au Comité des Régions : Un budget pour la stratégie Europe 2020.

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen, et au Comité des Régions : Un budget pour la stratégie Europe 2020.

2014-2020 une hausse de 40% du budget de la PEV, avec 4.7 milliards d'euros supplémentaires pour soutenir et renforcer la politique de voisinage, notamment vers les pays de l'est et du sud de l'Europe. Cette proposition est très satisfaisante pour le commissaire à l'élargissement Stefan Füle et pour la responsable du SEAE, Catherine Ashton. La Commission propose ces fonds supplémentaires pour l'instrument européen de voisinage (instrument financier de la PEV), avec en vue notamment le renforcement des partenariats à l'est (partenariat oriental) et au sud (Union pour la Méditerranée) de l'UE. Selon Stefan Füle, commissaire à l'élargissement, « *cette importante augmentation témoigne de notre engagement envers notre voisinage et de son importance croissante aux yeux de l'UE* »²¹. Ainsi, le budget européen 2014-2020 permettrait de mettre en œuvre une véritable politique de voisinage et de financer le SEAE.

L'UE se donne aussi pour objectif de promouvoir les droits de l'Homme, l'Etat de droit et la démocratie au-delà de ses frontières. Le budget de l'UE en tant qu'acteur mondial sera aussi consacré à l'aide internationale, avec notamment la création d'un instrument panafricain, dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement.

g) « Europe créative »

Une autre valeur ajoutée du Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020 concerne la culture. La Commission propose la mise en place d'un nouveau programme culturel, appelé « Europe créative » qui regrouperait les différents programmes culturels qui existent au sein de l'UE : les programmes Culture, MEDIA, et MEDIA Mundus. Doté d'un budget de 1.6 milliards d'euros (soit une hausse de 4.8%), auquel s'ajoute un fonds de garantie pour les industries culturelles, ce programme est destiné à mettre en valeur la culture et les industries culturelles européennes. Cela sert également les objectifs de la stratégie Europe 2020, puisque ce nouveau programme valorise les emplois dans le secteur de la culture et la création au niveau européen²². La Commission prend en compte dans ce budget le rôle des industries culturelles dans l'économie européenne: « *Le rôle économique croissant du secteur des industries culturelles et créatives s'inscrit très largement dans le cadre des objectifs de la stratégie Europe 2020* »²³.

e) Baisse des dépenses administratives

Le budget européen 2014-2020 bien qu'il soit ambitieux est aussi responsable. La Commission propose de baisser les dépenses administratives de l'Union Européenne, même si elles ne représentent que 6% du budget européen. Ces dépenses administratives financent l'ensemble des

²¹ « Bruxelles voudrait plus de moyens pour sa politique de voisinage », 7/07/11
<http://www.euractiv.fr/bruxelles-voudrait-moyens-politique-voisinage-article>

²² « Quelle politique culturelle pour l'Europe ? », 7/07/11, Le Motif
<http://www.lemotif.fr/fr/actualites/bdd/article/1362>

²³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen, et au Comité des Régions : Un budget pour la stratégie Europe 2020

institutions de l'Union européenne. La Commission propose une réduction de 5% des effectifs de chaque institution, agence et autre organe de l'UE, avec des mesures telles que le gel des recrutements, ou le non remplacement des fonctionnaires sur le départ.

Ainsi, le budget européen 2014-2020 contient d'ambitieuses propositions qui devront néanmoins être approuvées par les Etats membres, à l'unanimité du Conseil. Cependant, ce ne sont pas ces innovations qui auront le plus de difficultés à être adoptées. La Commission s'est attaquée à des dossiers du budget européen plus conflictuels...

C – La Commission s'attaque à des sujets conflictuels : la PAC, la politique de cohésion, le rabais britannique et le financement du budget européen

1 – Les « fondamentaux » du budget : maintenus mais réformés

a) *La Politique Agricole Commune, gelée et désindexée de l'inflation*

La Politique Agricole Commune (PAC) est un des fondamentaux du budget européen, défendue de manière véhémente par la France, premier pays qui en bénéficie. La proposition de la Commission assure un maintien du budget de la PAC, en apparence, à 371.2 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 15.2 milliards d'euros. Le budget de la PAC sera en réalité gelé et désindexé de l'inflation. Mécaniquement, la part du budget de la PAC, désindexée de l'inflation, baissera dans le budget européen. Néanmoins, Nicolas Sarkozy a défendu le maintien du budget de la PAC « à l'euro près » et dans la proposition, le budget de la PAC reste le même en chiffres bruts²⁴. En outre, la PAC reste une part importante du budget européen avec 36% des dépenses²⁵. La Commission propose, dans la lignée de la résolution du Parlement, d'adapter la PAC aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Afin de remplir l'objectif de croissance durable, une conditionnalité liée à la protection de l'environnement est introduite dans le système des aides. Ainsi, 30% des aides directes seront conditionnées au respect des normes environnementales, c'est ce que la Commission appelle « l'écologisation » de la PAC. Enfin, la PAC doit se moderniser et s'adapter aux problématiques contemporaines, c'est pourquoi la Commission propose un budget supplémentaire de 15.2 milliards d'euros pour financer la recherche et l'innovation dans le domaine de la sécurité alimentaire, de la bio-économie et de l'agriculture durable, un outil régulateur en cas de crise dans le secteur agricole, ou encore le Fonds d'ajustement à la mondialisation.

b) *La politique de cohésion*

La politique de cohésion correspond à 35% du budget européen. Cette politique est défendue par les Pays d'Europe Centrale et Orientale qui en bénéficient largement. La Commission n'a pas cédé aux appels de Paris pour réduire le budget de la politique de cohésion, au contraire, le budget de la politique de cohésion a augmenté dans le budget européen en passant de 347 milliards d'euros à 376

²⁴ « Tours de passe-passe autour du budget agricole », 5/07/11

<http://www.euractiv.fr/tours-autour-budget-agricole-article>

²⁵ « Evitons la démagogie sur le budget européen », 17/07/11, Noëlle Lenoir

<http://blogs.lexpress.fr/noellelenoir/2011/07/17/evitons-la-demagogie-sur-le-budget-europeen/?xtor=x>

milliards d'euros. Le budget pour la politique de cohésion est fixé à 336 milliards d'euros auxquels s'ajoute un budget de 40 milliards d'euros (le budget pour l'interconnexion en Europe), soit un budget total de 376 milliards d'euros²⁶. La politique de cohésion est également réformée pour être reliée plus systématiquement à la stratégie Europe 2020, et pour répondre de façon plus efficace aux besoins des régions européennes. Une innovation majeure du CFP est la création d'une nouvelle catégorie de régions, les régions « intermédiaires » ou « en transition ». Ces régions ont un revenu compris entre 75% et 90% du PIB européen. Elles disposeront d'un budget de 39 milliards d'euros. Ce budget devrait satisfaire les PECO notamment. En outre, les régions rentrant dans l'axe « compétitivité » (dont le revenu est supérieur à 90% du PIB européen) gardent le même budget (53 milliards d'euros) alors même qu'elles voient leur nombre diminuer, puisque environ 35 régions selon la Commission seront transférées dans la nouvelle catégorie de régions. Les régions « compétitivité » profitent aussi de cette réforme²⁷. Dix milliards d'euros, provenant du Fonds de cohésion seront dédiés aux infrastructures de transports dans les régions et seront gérés par les régions. Ce budget servira à désenclaver certaines régions européennes, dépourvues de lignes TGV. Le Fonds Social Européen financera 24% du budget de la politique de cohésion, soit 84 milliards d'euros.

Afin d'adapter la politique de cohésion aux défis contemporains, la Commission a décidé d'instaurer une conditionnalité aux aides. Ainsi, la capacité des régions à bénéficier du budget de la politique régionale dépendra aussi de leur capacité à présenter des projets innovants et à participer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. La Commission incite les régions à investir 20% des aides régionales européennes dans les énergies renouvelables. Pour certaines régions, dotées de nombreuses ressources naturelles, cela peut être très bénéfique en termes d'incitation à établir des projets innovants dans le secteur des énergies renouvelables. Selon Jean-Paul Denanot, Président de la région Limousin : *"Il y a de vraies perspectives dans ce domaine, avec la possibilité de trouver dans les zones rurales des capacités de production d'énergie, de solaire, d'éolien, mais aussi dans la filière bois"*²⁸. Notons que la protection de l'environnement est en réalité un objectif transversal dans la proposition de CFP de la Commission, on retrouve par exemple cette condition dans la PAC. Autre innovation, la mise en place de contrats de partenariats avec les Etats membres pour qu'ils s'engagent à consacrer les fonds à la mise en œuvre d'Europe 2020.

2 – Des innovations dans le financement du budget européen

a) Le rabais britannique revu à la baisse

Depuis 1984, la Grande-Bretagne dispose d'une « correction » dans sa contribution au budget européen. La différence entre ce que le Royaume-Uni verse et reçoit est compensée à 66 %. Le calcul

²⁶ « Politique régionale : une augmentation en trompe l'œil », Estelle Orelie, 1/07/11, Euractiv <http://www.euractiv.fr/politique-regionale-augmentation-budgetaire-trompe-oeil-article>

²⁷ « Politique régionale : une augmentation en trompe l'œil », Estelle Orelie, 1/07/11, Euractiv <http://www.euractiv.fr/politique-regionale-augmentation-budgetaire-trompe-oeil-article>

²⁸ « En Europe, l'économie rurale souvent limitée à l'agriculture », 11/07 <http://www.euractiv.fr/europe-economie-rurale-limitee-agriculture-article>

repose sur le RNB et la TVA du pays²⁹. Ce « chèque » britannique, négocié à l'époque par Margaret Thatcher, pour compenser les subventions agricoles perçues par la France, n'a plus lieu d'être. En effet, le PIB britannique a fortement progressé depuis les années 1980, la PAC quant à elle a vu sa part diminuer dans le budget européen.

D'autres Etats membres disposent de compensations dans leur contribution au budget. Les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et l'Autriche bénéficient de taux d'appels réduits pour la TVA. En outre, ces pays disposent également d'un rabais sur le financement de la correction britannique.

La Commission, tout en préservant le rabais britannique, propose de le revoir à la baisse, notamment en plafonnant les contributions des Etats. C'est donc dans le cadre d'une baisse générale des contributions que les rabais vont être revus à la baisse et réformés.

b) Deux nouvelles ressources propres

Le financement du budget européen est débattu depuis de nombreuses années. Les $\frac{3}{4}$ du budget européen sont désormais financés par les contributions des Etats membres. Le système de ressources propres conçu pour financer le budget européen est dénaturé et a besoin d'être réformé. La principale innovation du CFP 2014-2020 concerne la réforme des ressources propres. La Commission propose la mise en place de deux nouvelles ressources propres qui ne manqueront pas de faire polémique : une Taxe « Tobin » européenne et une TVA européenne. Selon le Commissaire européen au budget Janusz Lewandowski, ces taxes pourraient représenter 40% du budget européen à l'horizon 2020³⁰.

La taxe « Tobin » européenne, ou taxe sur les transactions financières serait collectée sur les mouvements financiers à hauteur de 0.01% sur les échanges de dérivés et à 0.1% sur les échanges d'obligations souveraines. Cette taxe pourrait rapporter 50 milliards d'euros par an au budget européen selon les estimations³¹.

Enfin, la Commission propose l'instauration d'une TVA européenne, collectée à partir des TVA nationales à taux standards (1 à 2%), prélevée uniformément et réservée au budget européen. Ce système modifierait le système de la ressource TVA qui existe déjà mais qui est très complexe.

En contrepartie de ces nouvelles ressources propres, les contributions des Etats baisseraient du même montant. Selon Alain Lamassoure, président de la commission budget du Parlement

²⁹ « Le système budgétaire de l'UE » http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/index_fr.cfm

³⁰ « Bruxelles veut un budget européen plus indépendant », 30/06/11, La Croix http://www.la-croix.com/Actualite/S-informer/Economie/Bruxelles-veut-un-budget-europeen-plus-independant-_NP_-2011-06-30-684045

³¹ « Une taxe « Tobin » rapporterait 50 milliards d'euros par an au budget européen », 30/06/11, Le Point http://www.lepoint.fr/economie/une-taxe-tobin-rapporterait-50-milliards-d-euros-par-an-au-budget-europeen-30-06-2011-1347827_28.php

européen, il était nécessaire de « *trouver des ressources financières nouvelles, modernes, européennes pour soulager les contribuables nationaux* »³².

Le Parlement européen soutient la proposition de la Commission, mais ce n'est pas le cas de tous les Etats membres... Une « bataille » autour du budget européen a commencé et annonce de longues négociations entre les Etats membres et les institutions.

III – Le défi des négociations du budget européen 2014-2020

A- Des réactions mitigées au sein des Etats membres à l'annonce du Cadre Financier Pluriannuel

À l'annonce du CFP, les réactions ont été mitigées au sein des Etats membres. Londres, influencé par la City, a critiqué avec ferveur la mise en place d'une taxe sur les transactions financières, la qualifiant « d'irréalisable ». Le Royaume-Uni avance comme argument la peur des délocalisations financières, or, la taxe ne sera pas appliquée aux profits des banques mais aux transactions financières. D'autres capitales européennes ont réagi vivement à l'annonce du CFP, Berlin, La Haye et Copenhague ont critiqué l'augmentation du budget européen. Une hausse du budget « nettement au-delà du supportable »³³ pour le ministre des Affaires étrangères allemand Guido Westerwelle qui estime qu'une enveloppe correspondant à 1% du PIB européen, soit 1000 milliards d'euros est suffisante³⁴. Un budget « trop élevé » selon le ministre des Finances néerlandais qui s'oppose également à la création d'un « impôt européen », avis partagé par le ministre des Finances danois³⁵. La France, quant à elle, est déterminée à défendre la PAC « à l'euro près » mais reste ouverte à la discussion sur les nouveaux moyens de financement.

La Pologne, qui assume la présidence de l'UE depuis le 1^{er} juillet, est favorable à un budget permettant de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. Varsovie tient au maintien des fonds de l'UE en faveur des régions les plus pauvres de l'Europe, notamment en Roumanie et en Bulgarie, et est bien décidé à influencer les négociations budgétaires pendant sa présidence en faveur des PECO. Les priorités polonaises sont notamment les régions pauvres des PECO et leur zone rurale, et les partenariats à l'Est et au Sud de l'Europe. En outre, la Pologne veut un rééquilibrage des fonds agricoles en faveur des nouveaux Etats membres.

³² « Bruxelles propose une TVA et une « taxe Tobin » européenne », 30/06/11, Le Point http://www.lepoint.fr/economie/bruxelles-propose-une-tva-et-une-taxe-tobin-europeennes-30-06-2011-1347656_28.php

³³ « Plusieurs pays s'élèvent contre la proposition de hausse du budget de l'UE », 30/06/11, Le Point http://www.lepoint.fr/economie/plusieurs-pays-s-elevent-contre-la-proposition-de-hausse-du-budget-de-l-ue-30-06-2011-1347999_28.php

³⁴ « La bataille du budget européen aura bien lieu », 30/06/11, Euractiv <http://www.euractiv.fr/bataille-budget-europeen-lieu-article>

³⁵ « Plusieurs pays s'élèvent contre la proposition de hausse du budget de l'UE », 30/06/11, Le Point http://www.lepoint.fr/economie/plusieurs-pays-s-elevent-contre-la-proposition-de-hausse-du-budget-de-l-ue-30-06-2011-1347999_28.php

La République tchèque s'oppose quant à elle à l'idée d'impôts européens, et se réserve la possibilité de ne pas participer à la taxe sur les transactions financières.

Le Parlement européen est lui très favorable à la proposition de CFP, qui suit dans une large mesure sa recommandation du 8 juin dernier. Alain Lamassoure évoque des propositions « réalistes, courageuses et novatrices », quant au Président du Parlement, Jerzy Buzek, il qualifie le CFP 2014-2020 du « plus important de l'histoire européenne »³⁶.

B – Un bras de fer s'annonce entre d'une part la Commission et le Parlement européen, et d'autre part les Etats membres

La négociation du budget européen se déroule en trois grandes étapes. Tout d'abord, une négociation politique au sein du Conseil de l'UE, sur la base de la proposition de la Commission, le Conseil s'accorde sur le budget total auquel les Etats sont prêts à consentir. Ensuite, une négociation budgétaire s'engage, pendant laquelle les dépenses par politique et par Etat membre sont fixées. Enfin, après l'approbation du Parlement européen, selon la procédure fixée par le traité de Lisbonne, le Conseil adopte à l'unanimité le Cadre Financier Pluriannuel³⁷.

Après leurs efforts de restrictions budgétaires, les Etats membres sont peu enclins à contribuer davantage au budget européen. Le contexte politique influence aussi les négociations. Nous pouvons constater une certaine hégémonie de la droite au sein des gouvernements européens, et une montée des populismes, notamment d'extrême droite en Europe. En outre, les futures échéances électorales en France et en Allemagne freineront le processus de négociation et pourront influencer les négociations si les Etats membres privilégient leurs intérêts politiques à court terme. Enfin, ce sera la première fois que le budget européen sera négocié à 27 Etats membres.

Un bras de fer s'annonce donc entre d'une part la Commission et le Parlement et d'autre part les Etats membres au sein du Conseil. La France, l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède avaient demandé un gel du budget. En outre, les Etats membres sont enclins à défendre leurs propres intérêts nationaux au cours de ces négociations, au dépend de l'Union Européenne qui a besoin de ce coup de pouce budgétaire. La France, par exemple, refuse toute réduction des fonds agricoles, alors que cette réduction est réclamée par la Grande-Bretagne. Cette dernière est très attachée à son rabais sur la contribution des budgets. Quant aux PECO, ils veulent conserver de généreux moyens issus de la politique régionale.

Enfin, l'adoption du CFP requiert l'unanimité du Conseil de l'Union européenne. Il existe donc un verrou institutionnel important, puisque chaque Etat membre dispose d'un droit de veto dans l'adoption du budget européen.

³⁶ « La bataille du budget européen aura bien lieu », 30/06/11, Euractiv <http://www.euractiv.fr/bataille-budget-europeen-lieu-article>

³⁷ « Le budget européen à l'horizon 2014-2020 : les enjeux d'une négociation difficile », Jordan Parisse, août 2010 <http://jordanparisse.wordpress.com/2010/08/29/le-budget-europeen-a-lhorizon-2014-2020-les-enjeux-dune-difficile-negociation/>

De leur côté, la Commission et le Parlement sont bien déterminés à défendre la proposition de CFP et à faire réfléchir les Etats membres sur ces différentes mesures.

Conclusion : La réussite des négociations, condition sine qua non à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020

Alain Lamassoure, le président de la Commission « Budget » au Parlement européen a proposé la mise en place d'une conférence financière européenne, à l'image de la Convention pour la Constitution européenne, pour encadrer les négociations et rendre le débat plus large et public. Selon Alain Lamassoure, cette conférence, qui rassemblera les gouvernements, les institutions européennes et les Parlements nationaux, a pour objectif de « transformer 27 avis négatifs ou réservés en 27 avis positifs ». La Pologne, qui assume la Présidence de l'UE depuis le 1^{er} juillet, s'est d'ores et déjà dite favorable à une telle conférence. Confiante sur le fait qu'un consensus puisse être trouvé, la Pologne souhaite jouer un rôle coordinateur dans ce projet³⁸.

Le Cadre Financier Pluriannuel, au-delà de ses aspects techniques, est la traduction en termes financiers des priorités politiques de l'Union européenne. L'adoption de ce budget européen pour 2014-2020 est d'une importance majeure pour l'avenir de l'Europe. En effet, ce budget a pour ambition de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. Après l'échec de la stratégie de Lisbonne, l'UE, élargie et dotée de nouvelles compétences depuis le traité de Lisbonne a besoin de ce budget ambitieux et innovant.

En effet, la mise en commun de fonds plus élevés pour l'Union européenne est indispensable pour que l'UE réalise ses objectifs, assume ses nouvelles missions attribuées par Lisbonne et offre une réponse solide à des défis communs comme le vieillissement de la population, la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de l'environnement. L'UE a aussi besoin de cet effort financier collectif pour affirmer sa place dans le monde et devenir un véritable acteur mondial.

Néanmoins, les propositions de la Commission ont déjà essuyé des critiques de la part des Etats membres qui défendent leurs intérêts nationaux. Ce sera donc une épreuve politique de taille pour l'UE de réussir les négociations autour du budget européen qui requiert, pour son adoption, l'unanimité du Conseil. La réussite des négociations est une condition sine qua non à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 et au progrès économique et social européen. Ce sera aussi l'occasion pour l'UE de donner une image de cohésion si elle parvient à un consensus à 27. Avec un budget plus important, de nouveaux moyens de financement et de nombreux projets innovants, l'UE pourrait atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive. Les négociations s'annoncent difficiles et elles devraient se dérouler jusqu'à la fin de l'année 2012, au mieux.

³⁸ « Le Parlement propose une assemblée pour réfléchir sur le budget », 1/07/11, Euractiv <http://www.euractiv.com/fr/services-financiers/le-parlement-propose-une-assembl-pour-fl-chir-sur-le-budget-news-506134>