

Question d'Europe
n°563
15 juin 2020

Le cadre financier pluriannuel 2021/2027 : être le phare

José Manuel FERNANDES

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». La phrase de Robert Schuman, qui introduit sa Déclaration de 1950, est toujours pleinement d'actualité. Robert Schuman a lancé les graines d'une Union forte tant du point de vue économique que des valeurs. Le projet européen a inversé l'attraction du continent pour les guerres fratricides. Sa vocation agrégative a rendu possible la convivialité, mais aussi la convergence et la cohésion entre les peuples européens pendant les dernières décennies. Les graines semées par Robert Schuman ont donné un fruit jamais vu sur le sol européen.[1]

L'UNION COMME UN PROJET EN AGGIORNAMENTO

Soixante-dix ans après cette déclaration fondatrice, on peut dire, avec la même certitude, que le monde, la civilisation et l'humanité ont besoin de l'Union européenne. Aujourd'hui comme hier, la paix est un objectif à atteindre et à maintenir. Face aux égoïsmes nationalistes des grands blocs, l'Union européenne montre que la bonne voie se trouve dans la solidarité et le partage. Face à la globalisation, le « fièrement seul » n'est pas la solution. On ne réussira pas à atteindre, par exemple, l'objectif climatique – ni la sécurité, la croissance durable et inclusive – sans une stratégie commune. Cela paraît facile à comprendre. Il est clair qu'on peut contrôler les frontières extérieures avec plus de succès et moins d'argent si on le fait ensemble. On peut combattre le terrorisme si on partage des informations. On arrivera à combattre la fraude, l'évasion, l'évasion fiscales – qui coûtent, chaque année, l'équivalent de sept budgets de l'Union européenne – si on bâtit une harmonisation fiscale. Le projet européen est actuellement la plus belle façon – et aussi la façon plus efficace – de faire face aux défis du XXI siècle.

Mais l'Union européenne n'est pas juste un projet contemporain. Elle est aussi un projet d'avenir, qui se matérialise face aux nouveaux défis. Partout, on voit poindre la montée des extrêmes et des nationalistes. Dans un processus typiquement entropique, en sachant que les peuples ont peur de la mondialisation et de la numérisation, les populistes présentent des solutions impossibles, un retour utopique au passé perdu.

C'est un moment charnière pour que l'Union européenne montre sa valeur ajoutée et son *aggiornata*. C'est la vingt-cinquième heure du projet de Robert Schuman.

LE FINANCEMENT DU PROJET EUROPÉEN : SOLUTION OU PARADOXE ?

La discussion budgétaire a toujours été au centre du débat interinstitutionnel et intergouvernemental européen. Néanmoins, face aux nouveaux défis, le cadre financier pluriannuel 2021/2027 (CFP) sera particulièrement décisif pour la survie du projet de Schuman comme pour son idée d'Europe. Maintenant, c'est l'avenir de l'Europe qui est mis en cause.

Un financement juste et approprié pourrait être la solution. L'Europe a tout pour être le guide, le phare, le leader à l'échelle mondiale. L'Union européenne a de bonnes intentions, des stratégies, des proclamations, des résolutions, des accords signés. Elle sait ce qu'elle doit faire : tant au niveau des dépenses, avec un niveau budgétaire correspondant aux objectifs politiques européens, qu'au niveau des recettes, avec une réforme profonde du système européen de ressources propres.

Mais, paradoxalement, elle ne le fait pas. Les coupables ? Les chefs d'État et de gouvernement européens, incapables de se mettre d'accord sur un chemin commun. Ils cachent les avantages et les bénéfices de l'Union européenne. Ils veulent recevoir le plus possible, mais donner le moins possible. Ainsi, les populistes profitent de leur manque de

[1] Une première version de ce texte est parue dans le « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2020 », Editions Marie B, mai 2020

vision. Le paradoxe, c'est que leur progression est possible parce qu'on n'a pas le courage d'avoir cette stratégie commune.

LA LUMIÈRE DU PARLEMENT FACE AUX OMBRES NATIONALES

Le Parlement européen attend – patiemment – le Conseil depuis novembre 2018, date où un mandat de négociation pour la négociation du cadre financier pluriannuel a été fixé. Avec une grande majorité, le Parlement demande un budget correspondant à 1,3 % du RNB de l'Union pour mettre en place les politiques européennes dans la décennie à venir. Rien d'extraordinaire ! La méthodologie est simple et logique : on additionne le montant de chaque politique et programme. C'est une approche bottom-up, qui prend en compte les objectifs à atteindre, les proclamations de toutes les institutions, les engagements pris et les accords signés, notamment l'Accord de Paris. C'est donc la seule proposition possible pour financer les programmes de la Commission. C'est une proposition réaliste. Il faut dire la vérité aux citoyens et surtout ne pas les trahir.

Au Conseil, tous les représentants des États membres savent que leur pays reçoit plus du marché intérieur par rapport à leur contribution en valeur absolue. Beaucoup de dirigeants européens ont néanmoins qualifié la proposition du Parlement d'irréaliste. Pourquoi les chefs d'État et de gouvernement cachent-ils cette vérité à leurs concitoyens ? C'est un des problèmes de l'Europe : on s'engage, on fait des proclamations, on crée des attentes. Où sont ensuite les moyens nécessaires ? Où sont les moyens pour tripler le financement du programme Erasmus + ? Où est l'argent pour avoir 3 % du RNB pour la recherche ? Où est l'argent pour le Pacte vert ? Irréaliste, la proposition du Parlement ? Pas du tout ! Ce qui est irréaliste, ce sont les propositions du Conseil, qui comprennent coupes dures (claires) sur le niveau des dépenses, ainsi qu'un refus de développement et de simplification du système des ressources propres.

Le coût de la non-Europe est très évident. Combien coûte l'absence d'une politique européenne commune dans la question de la migration et de la défense ?

Combien coûte le manque d'investissements dans la recherche ? Combien coûtent, en termes de dumping social, les inégalités entre États et entre régions ? Il y a plus mauvais que la cacophonie au Conseil : c'est le manque de responsabilité, l'inexistence de cohérence et de partage de stratégie commune.

Pourquoi cette distinction entre contributeurs nets et bénéficiaires nets ? À qui profite-t-elle ? Le Conseil ne peut pas être le lieu de l'addition des 27 égoïsmes nationaux. Par ailleurs, le manque de réalisme en Europe reflète le manque de réalisme de la Commission européenne. La proposition de la Commission n'est pas suffisante ni cohérente avec son programme. Elle demande une Europe géopolitique. Bravo ! Mais une Europe géopolitique n'est pas envisageable avec 1,1 % du RNB. Le Conseil et la Commission nous disent qu'ils peuvent nous « donner » la flexibilité et l'augmentation du capital de la BEI. Merci ! Cela est très important. Mais il est évident que cela ne remplace pas les montants financiers. Ils doivent exister indépendamment du niveau du budget. Il faut être sérieux et dire la vérité : avec la proposition de la Commission, on va échouer.

De surcroît, le manque d'unité au Conseil – qui n'a pas encore un mandat – est décourageant. Le Conseil européen du 20 février a échoué lamentablement. La proposition qui était sur la table, 1,07 % du RNB, était très mauvaise. Il n'y a rien à regretter.

LE BREXIT : PLUS UN EXEMPLE QU'UNE EXCUSE POUR LE BUDGET 2021/2027

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 est en baisse par rapport au précédent (2007-2013) du fait du Royaume-Uni. Le chantage à l'Union exercé par le Premier ministre d'alors, David Cameron, commencé en 2014, s'est poursuivi en février 2016, quand l'Union européenne a concédé au Royaume-Uni un accord avec des privilèges spéciaux vis-à-vis des autres États membres (opt-out, carton rouge de Westminster, etc.). Les résultats de la politique européenne de concessions aux Britanniques ont été tragiques pour David Cameron et pour tous les citoyens européens. C'était apparemment pour que les Britanniques gardent leur calme et restent dans l'Union. On

a obtenu l'exact effet contraire. Où est David Cameron ? Où est le Royaume-Uni ?

Dans les négociations en cours, l'excuse d'un budget en baisse est encore imputée au Royaume-Uni, qui laisse un « trou » d'environ 60 milliards € en quittant l'Union européenne. Toujours et encore le Royaume-Uni. On baisse le budget quand les Britanniques sont dans l'Union européenne et on le baisse aussi quand ils sont dehors. Quand un chef d'État ou de gouvernement se plaint de l'Union, quand il dit qu'il paye trop pour l'Union, il donne des arguments aux nationalistes. C'est un cadeau qui leur est fait. Il est d'ailleurs faux de dire que les pays payent trop et les Britanniques commencent maintenant à le découvrir. David Cameron a démissionné mais il a été remplacé par des « petits Cameron ». Les chefs d'État et de gouvernement accréditent l'idée que l'Europe est synonyme de dépense, de charges qui cachent des bénéfices largement supérieurs. Ensuite, on peut s'étonner que les citoyens soient défavorables à l'Union européenne ! Toutes les dépenses administratives et de fonctionnement de l'Union représentent moins de 7 % du budget. Il n'existe aucun budget d'aucune institution, entreprise, collectivité, qui affiche une telle performance. Plus de 93 % du budget de l'Union sont consacrés aux investissements et plus de 80 % retournent aux États membres. C'est un budget avec une énorme valeur ajoutée. Mais personne ne le fait savoir.

SUR LES RECETTES DU PROCHAIN CADRE BUDGÉTAIRE

La réforme du système européen de ressources propres est impérative et urgente. Ce n'est pas une question symbolique, mais une question profonde – un pas vers le bon sens. Actuellement, le budget de l'Union est financé à plus de 80 % par les budgets nationaux. Chaque État membre a une contribution en fonction du RNB et de la TVA. Les droits de douane ont un poids d'environ 15 %. En vérité, cette ressource est l'unique vraie ressource propre. Après, on a des corrections, des compensations, des rabais sur des rabais. C'est l'opacité et le manque de lisibilité. Ce genre de financement amène à la logique du juste retour : « I want my money back ».

Chaque ministre des Finances regarde ce qu'il donne et ce qu'il reçoit. C'est la logique erronée des contributeurs nets contre les bénéficiaires nets. L'Allemagne et la France sont responsables respectivement pour environ 21 % et 17 % du budget. Maintenir cette situation renforce le pouvoir, déjà énorme, de ces deux pays moteurs de l'Europe. Celui qui paye le dîner a le droit de choisir le restaurant et... le menu.

PISTES POUR LA RÉFORME DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES

L'Union européenne devra réussir un nouvel accord élargi sur le système de financement du budget. Nous avons l'obligation de demander plus de transparence, de lisibilité, de loyauté, de justice, ainsi que davantage de recettes sans pénaliser les citoyens. Nous avons aussi besoin de nouvelles ressources propres qui sont aussi une solution pour avoir un niveau raisonnable pour le budget.

Nous sommes tous d'accord avec le principe que ceux qui ne payent pas, malgré les bénéfices du marché intérieur, doivent contribuer. Les grandes entreprises du numérique, notamment les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft), doivent payer. Une taxe sur les transactions financières d'une part et le mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières d'autre part sont nécessaires pour abonder la recette et contribuer à une concurrence loyale. La contribution liée aux plastiques qui ne sont pas recyclés et un prélèvement des recettes du marché de carbone sont des recettes qui sont aussi susceptibles de changer les comportements pour un meilleur environnement et pour combattre le changement climatique.

Les recettes des amendes sont clairement des recettes européennes. Apparemment, ce sont des recettes qui vont dans le budget. En réalité, elles rentrent dans le budget pour en sortir quasi immédiatement et aller dans la poche de chaque État membre ! En plus, les États se payent très cher avec les droits de douane, prélevés au niveau de 20 %. C'est trop. Le Parlement propose 10 %.

La réforme est essentielle mais difficile. Le Parlement européen est l'unique parlement au monde qui n'a

aucun pouvoir sur les recettes. C'est à cause de cela qu'on fait la liaison entre le cadre financier pluriannuel et les recettes propres. Pour être adopté, le budget exige l'unanimité au Conseil et un consentement du Parlement à la majorité absolue. Les ressources propres exigent l'unanimité au Conseil et la ratification de tous les parlements nationaux. Pour être impliqué, le Parlement européen a décidé que le consentement pour le cadre financier pluriannuel pourrait être donné si – et seulement si – on obtient des progrès dans le système des ressources propres, ce qui implique notamment de nouvelles ressources.

LA RÉPONSE DU PARLEMENT

Selon l'article 312 du Traité, le cadre financier pluriannuel est établi pour une période d'au moins cinq ans. Il donne de la prévisibilité, de la paix interinstitutionnelle, mais il est manqué de flexibilité. Quand on l'adopte, on veut exécuter une stratégie. Le cadre actuel a suivi la stratégie « Europe 2020 ». On avait bien identifié les défis, les priorités, les objectifs. Le cadre en discussion pour 2021-2027 n'a pas de stratégie claire. Le Pacte vert en fait partie, mais ne peut être toute la stratégie. On est en train de suivre une stratégie « Europe 2020+ », on maintient cette stratégie, on renforce le climat, on adapte la migration, on ajoute la défense.

Construire un bon cadre budgétaire n'est pas très difficile. Les questions sont simples : quelle Europe voulons-nous en 2027 ? Quels sont les objectifs à atteindre ? Quels sont les programmes et politiques, ainsi que les montants financiers pour atteindre ces objectifs ?

Le Parlement européen veut que les citoyens, les entreprises et notamment les PME, les jeunes, les agriculteurs, ainsi que les collectivités locales, continuent à être bénéficiaires du budget européen, même sans accord sur le budget. On ne peut pas arrêter, par exemple, Erasmus ou la recherche. Nous avons une solution : un plan de contingence en prolongeant les bases légales des programmes au-delà du 31 décembre 2020. C'est ce que la responsabilité et la précaution demandent. On a fait la proposition à la Commission et au Conseil. Incroyablement, ils n'y sont

pas favorables. S'il y avait des retards, cela ne serait sûrement pas la faute du Parlement.

Cet exemple, entre beaucoup d'autres, démontre que sans des dirigeants courageux, on va tomber. De plus, je le répète : l'Europe sait ce qu'elle doit faire. Le changement climatique, la démographie, les migrations, la mondialisation, la sécurité, la digitalisation, la rareté des ressources naturelles, la défense, la souveraineté énergétique et alimentaire sont des défis qu'on peut vaincre si on a une vraie Union. Ensemble, on peut réussir. L'Europe continue à être le meilleur endroit pour vivre. On doit renforcer notre compétitivité, combattre les inégalités, promouvoir la solidarité interne et externe, être en mesure d'exporter nos valeurs. En un mot, être le phare.

LA RÉPONSE EUROPÉENNE AU COVID-19

Tout ce qui est écrit jusqu'ici l'a été avant la crise Covid-19. Mais nous n'avons pas besoin d'une boule de cristal pour savoir que la solidarité, le partage, la coordination sont les seuls moyens indispensables pour que l'Europe puisse vaincre les défis communs.

La Covid-19 a mis à jour nos incohérences. Il faut avoir la capacité de tirer les leçons de la crise. Nous ne pouvons pas nous permettre de dépendre d'autres pays dans des situations critiques. Nous devons être capables de produire les médicaments et les équipements médicaux nécessaires. De même, il faut avoir les moyens suffisants pour sauver les vies humaines. Aucun État membre, aucune personne ne doivent être abandonnés. Au niveau européen, il faut, au minimum, plus de coordination dans le domaine de la santé et de la protection civile. Par rapport à la recherche, il faut au moins une coopération européenne. Il est urgent de réussir sans délai la production d'un vaccin ou de médicaments efficaces.

Nous sommes tous unis dans le même principe. Cette pandémie constitue un choc symétrique avec des effets asymétriques, sans risques moraux, fautes ou coupables. Pour répondre à cette crise économique, il faut une solution européenne qui puisse concrétiser la solidarité de Robert Schuman.

La Commission et le Parlement ont agi rapidement et de façon efficace. Comme d'habitude, le problème se situe au niveau du Conseil. Les décisions de flexibilité des fonds de cohésion, la possibilité d'aides d'Etat, la création de lignes de financement pour aider les entreprises à maintenir les emplois – SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) – avec 100 milliards €, se sont révélées positives. La BCE joue son rôle de façon très proactive. Le Conseil prend du temps. Trop de temps. Heureusement, Angela Merkel et Emmanuel Macron ont suggéré une proposition pour la création d'un fonds de relance.

Le Parlement européen l'avait demandé, l'Allemagne et la France l'ont accepté, la Commission européenne l'a proposé. La proposition est innovante et était impensable il y a encore quelques mois. Elle signifie solidarité et partage des risques. C'est la solidarité de Robert Schuman.

Le fonds de 750 milliards € vise aider les États membres à faire face aux dommages et à sortir plus forts de la crise, à relancer l'économie et à soutenir l'investissement privé, à renforcer la santé et la protection civile. La lutte contre le changement climatique, le numérique et le pilier social devraient toutefois guider les investissements.

Le montant du Fonds résulte d'un prêt basé sur des garanties du budget de l'Union européenne. Il n'y a pas d'autre possibilité. En ce moment, les États membres n'ont pas de possibilités de déboursier plus d'argent. La nouveauté de ce fonds est que 500 milliards € seront "transformés" en subventions qui renforceront les programmes et les fonds existants ou à créer. Les 250 milliards € restants seront prêtés aux États membres, sur une base volontaire, étant comptabilisés dans leur dette publique. Dans ce cas, il n'y a rien de nouveau dans la solution: c'est ainsi que fonctionne le mécanisme européen de stabilisation financière, créé en 2010, avec des garanties du budget de l'Union, le headroom[2], et qui a prêté de l'argent au Portugal, à la Grèce et à l'Irlande.

Le Fonds a un caractère exceptionnel et restera en vigueur jusqu'en 2024. Il existe désormais un large

consensus au sein du Conseil par rapport aux « Recovery Bonds ». Ce qui était impossible s'est produit. Mais ne vous y trompez pas : ceci l'est grâce à la crainte de la désintégration de la zone euro et à la nécessité d'une restauration rapide du marché intérieur. Tous les États membres sont bénéficiaires de l'Union européenne. Les pays « frugaux » - Pays-Bas, Suède, Autriche et Danemark - sont parmi ceux qui bénéficient le plus du marché intérieur. La consommation et le pouvoir d'achat des citoyens des autres États a une grande influence dans leurs exportations.

La proposition de la Commission par rapport au Fonds de relance et au cadre financier pluriannuel (CFP) est intelligente et « astucieuse ». Elle réussit un miracle: les États membres paient moins et reçoivent plus!

La nouvelle proposition de cadre financier pluriannuel 2021/2027, présentée par la Commission, est inférieure à celle de mai 2018 (- 34,6 milliards €). Cependant, le cadre financier pluriannuel et le Fonds de relance, pris ensemble, dépassent cette proposition (+ 715,4 milliards €). Le budget de l'Union paiera le prêt de subvention. Les intérêts seront payés dès maintenant, mais les amortissements ne le seront qu'après 2028 et pourront s'étendre jusqu'en 2058. Pour la période 2021/2027, 17,4 milliards € suffisent pour les intérêts. Une ressource propre, comme la taxe sur les plastiques, est suffisante. Mais, après 2028, nous aurons besoin de nouvelles ressources propres pour financer le budget. Sans cela, les contributions nationales devront augmenter ou, sinon, nous aurons, à partir de 2028, un budget réduit et des coupures - notamment dans la politique de cohésion et dans la PAC. Les nouvelles ressources propres représentent donc la solution.

La Commission a divulgué la clé de répartition du Fonds. Maintenant que les montants sont publics, aucun État membre n'acceptera d'en recevoir moins. Le Parlement européen veut améliorer la proposition du Fonds de relance et de Cadre financier pluriannuel 2021/2027. D'abord, il n'est pas acceptable que le Parlement ne soit pas associé à la conception et au contrôle de ce fonds. C'est beaucoup d'argent européen qui doit être – bien – utilisé. La base juridique utilisée

[2] Le "headroom" est la marge entre le plafond des ressources propres et la limite des paiements définie dans le cadre financier pluriannuel.

Le cadre financier pluriannuel 2021/2027 : être le phare

est l'article 122 qui réduit le rôle du Parlement. De plus, il est nécessaire d'avoir un plan crédible de paiement des intérêts et de l'amortissement qui ne réduise pas le prochain cadre financier. Par conséquent, l'introduction de nouvelles ressources propres serait nécessaire. Nous ne pouvons pas pénaliser les prochaines générations. Par ailleurs, la proposition du cadre financier pluriannuel 2021-2107 doit être augmentée notamment en ce qui concerne les programmes comme Erasmus +.

La Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a été courageuse et compétente. Le Parlement européen maintient une position ambitieuse et unie. Nous avons un espoir que tous les chefs d'Etat et de gouvernement soient à la hauteur de ce défi. C'est l'avenir commun, notre autonomie stratégique, et même nos valeurs, qui sont en cause. Nous ne pouvons pas échouer !

José Manuel FERNANDES

Député européen (PPE, PT)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.