

UE : la proposition de budget très critiquée



La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et, derrière elle, le commissaire au budget de l'Union européenne, Piotr Serafin, à Bruxelles, le 16 juillet. YVES HERMAN/REUTERS

Virginie Malingre

Pour les années 2028-2034, la Commission prévoit une enveloppe de près de 2 000 milliards d'euros

BRUXELLES - *bureau européen*

Le sujet, aussi ardu que déterminant pour l'avenir de l'Union européenne (UE), promettait des débats difficiles au sein de la Commission. L'exercice du pouvoir très vertical de sa présidente, Ursula von der Leyen, n'a pas arrangé les choses. Conséquence, mercredi 16 juillet, c'est avec presque quatre heures de retard que le commissaire au budget, Piotr Serafin, a présenté aux eurodéputés le projet de loi de finances européen pour la période 2028-2034.

Jusqu'au mardi après midi, Ursula von der Leyen avait gardé pour elle la proposition législative, distillant des informations parcellaires (et toujours à l'oral) aux différents commissaires sans jamais leur en offrir une vision d'ensemble. Quand, enfin, ils ont eu accès à toutes les informations, les discussions ont été vives et la Commission européenne a dû reprendre sa copie dans la dernière ligne droite.

Il faut dire que les enjeux sont d'importance. De ce texte dépend la capacité d'action financière de l'Union. Il fixe le montant des ressources disponibles pour sept ans, les répartit entre les Vingt-Sept et les affecte aux différentes politiques sur lesquelles Bruxelles a son mot à dire : agriculture, cohésion, défense, sécurité, compétitivité, recherche, Erasmus...

Le cru budgétaire 2028-2034 s'annonçait encore plus difficile à boucler que ses prédécesseurs. Rarement, en effet, les défis ont été si nombreux pour les Européens, entre la persistance de l'invasion russe en Ukraine à leurs frontières, les visées expansionnistes de Vladimir Poutine au Kremlin, la tentation protectionniste de Donald Trump à la Maison Blanche, le décrochage économique de l'Europe ou encore l'accélération du changement climatique, tout cela sur fond de montée de l'extrême droite.

Dans ce contexte, Ursula von der Leyen a voulu remanier de fond en comble le budget européen, pour lui donner plus de flexibilité et permettre aux Vingt-Sept de mieux affronter les crises à répétition qu'ils traversent. Le budget actuel de l'UE (2021-2027) « a été conçu pour un monde qui n'existe plus : le monde de 2020 », expliquait-elle, le 20 mai. Avant de poursuivre : « Aujourd'hui, les tensions géopolitiques s'accroissent. Les règles commerciales sont en cours de refonte. Les phénomènes météorologiques extrêmes se multiplient en raison du changement climatique. Et les avancées technologiques sont plus rapides que jamais. La nouvelle normalité est tout sauf normale. »

Le budget actuel de l'UE représente 1,13 % du produit intérieur brut (PIB) des Etats membres, soit quelque 1 270 milliards d'euros, et il est largement financé par les contributions nationales. Pour faire face aux ravages économiques de la pandémie de Covid-19 et de ses confinements successifs, les Vingt-Sept ont, par ailleurs, emprunté ensemble pour financer un plan de relance européen de 807 milliards (en euros courants).

Pour les années 2028-2034, Ursula von der Leyen propose une enveloppe d'un peu moins de 2 000 milliards d'euros, soit 1,26 % du PIB européen. Rapportée à la richesse européenne, elle est, en réalité, équivalente à celle du budget 2020-2027, si on en déduit le remboursement du plan de relance. Et nettement inférieure au total dont les Européens se sont effectivement dotés sur cette période. *« Ce qui nous est proposé revient à geler les investissements et les dépenses en termes réels (...). C'est le statu quo, alors que la Commission a toujours dit que ce n'était pas envisageable »*, a déclaré l'eurodéputé roumain Siegfried Muresan, issu, comme Ursula von der Leyen, des rangs du Parti populaire européen.

Nombre de rapports, dont celui de l'ancien président de la Banque centrale européenne Mario Draghi, dévoilé en septembre 2024, ont pointé l'insuffisance des moyens en jeu. Le président de la République, Emmanuel Macron, a lui-même plusieurs fois évoqué la nécessité de *« doubler [le] budget européen »*.

Réorganisation totale

Mais, même si, sous pression de ses commissaires, Ursula von der Leyen a procédé à quelques aménagements, elle n'a pas suivi ces recommandations. Les Etats membres, qui doivent adopter le budget à l'unanimité, ne seraient pas prêts à la suivre. *« Nous n'augmentons pas les contributions nationales »*, a-t-elle insisté. La Suède, l'Autriche, les Pays-Bas ou l'Allemagne, notamment, ont prévenu qu'ils ne souhaitaient pas payer plus pour l'UE.

Berlin a annoncé, mercredi soir, qu'il s'opposerait au budget européen tel que proposé par Bruxelles. *« Une augmentation substantielle du budget de l'UE est inacceptable à l'heure où tous les Etats membres font des efforts considérables pour consolider leurs budgets nationaux. C'est pourquoi nous ne pourrions pas accepter la proposition de la Commission »*, a déclaré le porte-parole du gouvernement, Stefan Kornelius, dans un bref communiqué.

« Le budget proposé est trop élevé », a aussi réagi le ministre des finances néerlandais, Eelco Heinen. Quant à la France, dont la dette et le déficit ont explosé, elle n'a pas les moyens de ses ambitions. D'autant que le Rassemblement national veut réduire la contribution nationale au budget européen.

L'UE pourrait se doter de nouvelles ressources propres – une partie de la TVA lui permet ainsi déjà de se financer –, mais les capitales, qui ne veulent pas voir leur échapper des rentrées fiscales, s'y sont, jusqu'ici, opposées. Ursula von der Leyen propose des taxes sur les grandes entreprises et sur les déchets électroniques non recyclés, une ponction des droits d'accise sur le tabac ainsi qu'un prélèvement sur les revenus des quotas de carbone et de la taxe carbone aux frontières. Elle a également prévu de remonter de 7 euros à 29 euros le prix de l'European Travel Information and Authorisation System (l'autorisation de voyage pour des pays tiers) et d'en engranger les recettes.

La Commission milite aussi pour une réorganisation totale de la structure du budget européen, autour de trois piliers. Le premier – quelque 1 000 milliards d'euros – regrouperait l'essentiel de la politique agricole commune (PAC) et la politique régionale, la pêche, la gestion des frontières, mais aussi le remboursement du plan de relance. Les programmes seraient fusionnés, les règles unifiées et le versement des aides conditionné au respect de l'Etat de droit. Chaque Etat membre devrait soumettre à Bruxelles un plan de réformes pour y avoir accès et aurait plus de liberté pour dépenser, à sa guise, les fonds européens.

« Nous n'approuverons pas un budget qui favorise des plans nationaux fragmentés, sans lien avec les objectifs européens. L'Europe a besoin d'une vision commune, pas de 27 listes de courses distinctes », critique Siegfried Muresan, alors que le Parlement européen devra valider le texte à la majorité. *« Un véritable budget européen ne peut être réduit au plus petit dénominateur commun des préférences nationales »*, poursuit-il.

Action extérieure

Le Parlement européen critique un *« manque d'ambition »* et une *« nationalisation du budget européen »*, qui, par ailleurs, limite son rôle. Les plans nationaux seraient, en effet, négociés entre la Commission et les Etats membres, sans qu'il ait son mot à dire.

Les régions et les agriculteurs redoutent, pour leur part, d'être les parents pauvres de ce remaniement. Afin de les rassurer, la Commission a revu à la baisse ses ambitions en matière de flexibilité : elle a réservé 218 milliards

d'euros aux premières et 300 milliards aux seconds. C'est bien moins que la PAC ou que les fonds structurels actuels, qui représentent chacun environ un tiers du budget. « *Les agriculteurs pourront aussi candidater à d'autres aides, par exemple pour installer une crèche en milieu rural. Et les Etats membres peuvent compléter les aides qui leur sont versées* », précise la Commission. « *Cette proposition est une provocation* », a lancé le patron de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, Arnaud Rousseau, qui manifestait avec les agriculteurs à Bruxelles, mercredi.

Le deuxième pilier du budget européen s'apparente à un fonds de compétitivité, qui fusionne plusieurs programmes, consacrés à la recherche, à la défense, au spatial, aux technologies vertes ou encore à l'innovation, et voit ses moyens plus que tripler à 450 milliards d'euros. « *C'est un fonds Draghi que la Commission met en place* », se félicite le vice-président exécutif de la Commission, Stéphane Séjourné.

L'exécutif communautaire ne prévoit, en revanche, aucun emprunt commun afin de financer les 800 milliards d'euros par an d'investissements que recommande l'ancien premier ministre italien pour rendre à l'UE sa compétitivité perdue. Si Paris y était favorable, Berlin ne veut pas en entendre parler à ce stade. Pour l'heure, donc, Bruxelles se contente d'un instrument de crise qui lui permettrait de lever jusqu'à 400 milliards d'euros sur les marchés. « *J'en ai vu des crises depuis que je suis ici* », a déclaré Ursula von der Leyen, et « *à chaque fois il est très difficile de réagir puisque 90 % du budget européen est fléché* ».

Enfin, un troisième et dernier pilier prévoit de consacrer 215 milliards d'euros à l'action extérieure de l'Europe. La Commission souhaite également sanctuariser 100 milliards d'euros d'aides à la reconstruction de l'Ukraine. « *L'Ukraine bénéficierait d'une aide financière massive, tandis que les agriculteurs européens seraient perdants* », a immédiatement réagi le très russophile premier ministre hongrois, Viktor Orban.

PAC, fonds structurels, instrument de crise... les négociations s'annoncent difficiles. Reste à savoir comment le budget sera réparti entre les Etats membres. A n'en pas douter, les gouvernements se pencheront sur le sujet avec la plus grande attention.