



Le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour 2021-2027 : nouveaux équilibres, nouveaux enjeux

La négociation en cours du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (UE) a été lancée par la Commission européenne il y a dix-huit mois. Ce cadre, négocié entre États, pose les grands axes de dépenses de l'UE et leurs plafonds sur un horizon de sept ans. En raison du Brexit et des élections parlementaires européennes, l'issue de cette négociation a été repoussée à l'automne 2019 et devrait aboutir début 2020. Illustration des rapports de force en présence au sein de l'UE, cette négociation met en relief les grandes questions qui grippent aujourd'hui la mécanique de la construction européenne. Le débat sur le budget de la zone euro est relancé mais montre combien l'union budgétaire, pièce manquante de l'Union économique et monétaire, exacerbe les divergences des positions nationales.

Véronique GENRE et Elsa LAMY
Direction des Politiques européennes et multilatérales
Service des Relations européennes

Codes JEL
H10, H50,
H77

1 100 milliards d'euros

les crédits d'engagement proposés sur sept ans (2021-2027)

- 15%

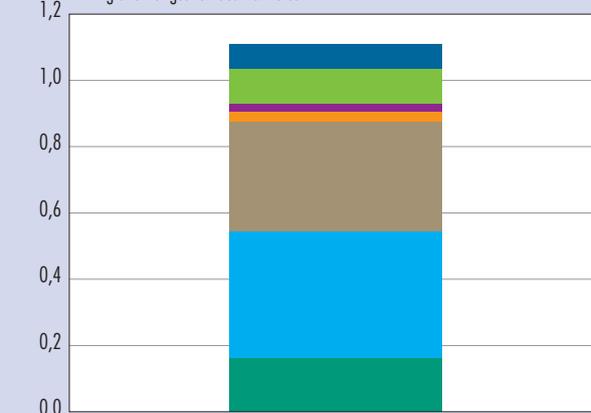
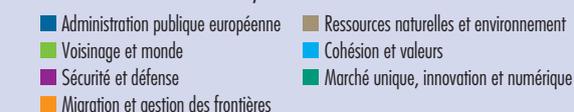
la Commission européenne propose de réduire de 15% les dépenses liées à la politique agricole commune (PAC) et de 10% celles liées à la cohésion économique, sociale et territoriale

Entre 1,1% et 1,3%

le poids du budget de l'Union européenne dans le revenu national brut des pays membres

Proposition de répartition des crédits d'engagement de l'Union européenne pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027

(en % du revenu national brut)



Note : Engagements en prix courants 2018.

Source : Commission européenne.



1 Le budget de l'Union européenne : un instrument atypique

Un instrument historiquement sous le contrôle des États membres

L'autonomie du budget européen est, depuis l'origine, un important point d'achoppement dans le débat sur l'intégration européenne. Alors qu'en 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) était entièrement financée par des prélèvements obligatoires sur les productions de charbon et d'acier, le budget de la Communauté économique européenne, puis de l'UE, est établi sous le contrôle des États membres. Il est financé par leurs contributions, selon une clé de répartition en pourcentage de leur PIB en valeur. Initialement, ce système devait être transitoire dans l'attente d'un remplacement, à terme, par des ressources propres, indépendantes des États membres et affectées une fois pour toutes à la Communauté, sans autre négociation des autorités nationales.

La mise en place des ressources propres (principalement des droits de douanes perçus sur les importations en provenance des pays tiers) ne s'est faite qu'en 1970¹, non sans de houleuses négociations. En 1988, les ressources propres ne suffisant plus, les contributions nationales, sous la forme d'une ressource liée au produit national brut de chaque État membre, sont réapparues pour alimenter le budget européen. Cette part a progressivement augmenté jusqu'à devenir la principale ressource aujourd'hui.

Deux moments clés méritent d'être soulignés dans l'histoire du budget européen.

- À partir de 1975, l'adoption du budget annuel, initialement entre les mains du seul Conseil européen, devient la responsabilité partagée du Parlement européen et du Conseil. Or, entre 1979 et 1984, l'écart grandissant entre les besoins et les moyens disponibles instaure un

climat conflictuel dans les relations interinstitutionnelles et le Parlement rejette à plusieurs reprises les budgets proposés. Le concept de « perspectives financières pluriannuelles » est alors élaboré pour planifier les dépenses à moyen terme et verrouiller un accord inter-institutionnel à l'avance. C'est le traité de Lisbonne en 2009 qui fera du cadre financier pluriannuel (CFP) un acte juridique contraignant.

- Autre arrangement spécifique, en 1984 : le rabais accordé à la Grande-Bretagne. Après des années de disputes et de blocage de la construction européenne, les Britanniques sont partiellement remboursés de leur contribution à un budget dominé par la politique agricole commune (PAC) dont ils bénéficiaient peu. C'est le fameux « rabais – ou chèque – britannique »².

Un budget public mais qui n'en a pas toutes les caractéristiques

L'adoption du budget de l'UE est un processus politique très différent de celui des États membres. La préparation du CFP consiste à définir à grands traits, pour les sept années à venir, les plafonds de dépenses de l'Union, les domaines prioritaires auxquels les affecter et leurs règles de financement et d'emploi. À partir des orientations du CFP, une procédure budgétaire annuelle permet de fixer plus en détail le budget de l'UE. Le tout est validé par le Conseil et le Parlement, sur la base d'une proposition de la Commission européenne.

Pour la période 2014-2020, le CFP s'est élevé à 908,4 milliards d'euros, soit un peu plus de 1 % de la richesse produite chaque année par les pays membres de l'UE. Cette proportion a crû lentement tout au long de l'histoire de l'intégration européenne³, mais reste très marginale comparée aux budgets nationaux : en 2018, le budget national d'un État membre⁴ pesait en moyenne 46 % de son produit national brut.

1 Traité du Luxembourg du 21 avril 1970.

2 Le Royaume-Uni est remboursé des deux tiers de son solde budgétaire. La part non versée par les Britanniques est ensuite divisée entre les autres États membres. À partir de 2002, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède obtiennent un « rabais sur le rabais » et ne payent que 25 % de la somme qui leur serait normalement demandée, si bien que la France est en réalité le pays qui contribue le plus à ce rabais britannique (aujourd'hui, près de 1,5 milliard d'euro par an). Cette situation s'explique en partie par le fait que la France bénéficie largement de la PAC.

3 Le seuil de 1 % a été franchi en 1984. Depuis, le ratio s'est stabilisé autour de 1 % et oscille au rythme des dépenses engagées et des paiements.

4 Total des dépenses des administrations publiques (source : Eurostat).



Le budget de l'UE n'a cependant ni la même finalité ni les mêmes caractéristiques.

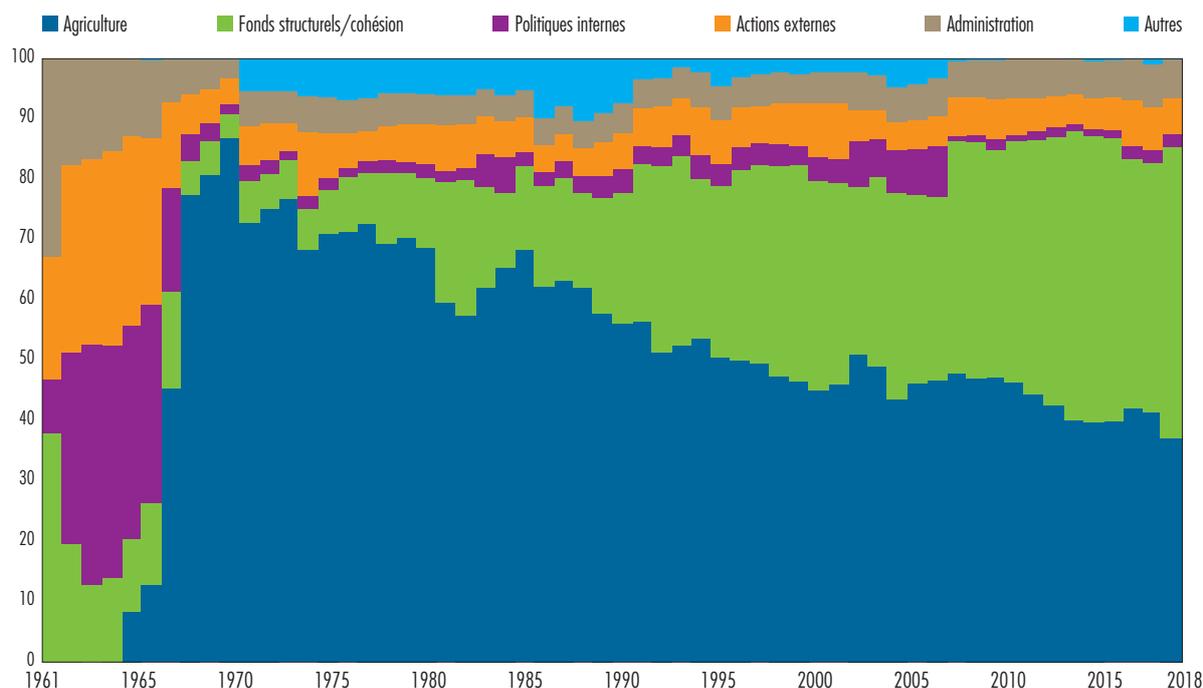
Concernant les recettes, l'Union ne prélève aucun impôt directement. Le budget est financé par trois principales ressources qui sont mises à disposition par les États membres. Entre deux tiers et trois quarts du budget sont alimentés par les contributions de chaque État membre, calculées en fonction de leur poids économique : c'est la ressource « revenu national brut ». Les ressources propres (principalement des droits de douanes perçus sur les importations en provenance des pays tiers) constituent environ 14% des recettes totales. Enfin, chaque État verse une contribution correspondant au montant d'une TVA perçue au taux de 0,3% : c'est la ressource TVA. Longtemps ressource majeure, elle ne compte plus que pour 12% du budget. Le reste (moins de 2%) provient : i) d'impôts payés par le personnel de l'UE sur ses rémunérations ; ii) de contributions de pays tiers à certains programmes européens et iii) d'amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres lois.

Contrairement à un budget national traditionnel, le budget de l'UE doit équilibrer dépenses et recettes et ne prévoit pas de déficit. La Commission dispose, dans certains cas et au nom de l'UE, d'une capacité d'emprunt sur les marchés financiers internationaux. Il existe trois programmes de levée des fonds destinés à porter assistance à un pays membre en difficulté financière ou, plus rarement, à un autre pays qui connaîtrait des problèmes de balance des paiements. Depuis 2005, la plupart de ces outils font partie du mécanisme européen de stabilité (MES). Les fonds levés sont ensuite prêtés au pays qui en a besoin, au même taux d'intérêt que celui payé par la Commission sur les marchés, ce qui permet au pays bénéficiaire de profiter d'un taux plus bas que celui qu'il aurait obtenu s'il avait été seul se financer sur les marchés.

Les dépenses de l'UE sont quasi exclusivement des dépenses opérationnelles ou d'investissement qui servent à financer des activités concrètes sur le terrain. Les dépenses de fonctionnement (salaires et retraites des fonctionnaires européens, dépenses liées aux immeubles

G1 Décomposition des dépenses de l'Union européenne

(en % du budget total)



Source : Commission européenne.



et au matériel) ne représentent que 6 % du budget. Les dépenses d'intervention, liées aux actions et aux politiques de l'UE mobilisent 94 % du budget. L'essentiel de ces dépenses est consacré à la PAC (37 % du budget en 2018) ainsi qu'à la politique de cohésion et aux fonds structurels (48 %), dont l'objectif est de réduire les inégalités régionales et sociales au sein de l'UE.

Contrairement à ce qui se pratique dans une fédération d'États ou au niveau d'une nation, la fourniture de biens et de services publics tels que la sécurité sociale, la santé, l'éducation ou la défense relèvent de la responsabilité des États membres et non de l'UE.

De la même manière, *a contrario* des budgets nationaux, le budget de l'UE n'est pas conçu pour fournir une fonction de stabilisation de l'économie. Un budget national traditionnel comporte une capacité automatique à atténuer les conséquences des événements conjoncturels. Lorsque l'économie est en expansion, la hausse de la consommation et la baisse du chômage entraînent mécaniquement une hausse des recettes fiscales et une baisse des prestations sociales sur les comptes publics. Ces variations dans les dépenses et les recettes ont pour effet mécanique de modérer la croissance. Lorsque l'économie connaît un ralentissement, la situation s'inverse : les finances publiques (qui distribuent davantage de prestations sociales et prélèvent moins d'impôts) atténuent l'effet de la récession. C'est que l'on appelle la stabilisation automatique.

Le budget de l'UE, qui ne prélève pas d'impôt, ne distribue pas de prestations sociales et doit se maintenir à l'équilibre, ne dispose donc pas de ces deux fonctions traditionnelles des finances publiques (la stabilisation et la redistribution) et n'a ainsi qu'un pouvoir très marginal de redistribution via les fonds de cohésion (Pasimeni et Riso, 2019).

Fruit des soixante-dix ans de la construction européenne et des compromis entre nations souveraines, le budget

de l'UE dispose d'une autonomie financière limitée et encadrée, et son domaine d'action est soumis à la volonté des États membres.

2 Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne : une nouvelle équation financière

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a officiellement lancé la négociation du prochain CFP de l'Union, en publiant une série de propositions (Commission européenne, 2018). La négociation a été repoussée à l'automne 2019 en raison du Brexit et des élections parlementaires européennes et devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année. Plus qu'un document comptable, le nouveau CFP reflète aussi les grands choix stratégiques à venir de l'UE.

Conséquences du Brexit : une baisse des recettes et de nouveaux équilibres à construire

Ce nouveau cadre sera le premier sans le Royaume-Uni. Le départ des Britanniques aura des conséquences importantes, à la fois sur les montants financiers et sur la redistribution des équilibres lors des négociations.

D'une part, le Royaume-Uni a toujours eu un rôle politique essentiel dans la négociation européenne, et en particulier budgétaire : il a été l'initiateur de la « coalition d'austérité »⁵ dans les négociations du CFP 2007-2013, puis du groupe « *better spending* »⁶ dans le cadre du CFP 2014-2020. Il a souvent été le porte-drapeau des pays partisans d'une Europe à budget restreint, ne dépassant pas 1 % du revenu national brut (RNB). Ensemble, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont les deux premiers contributeurs nets au budget européen et ont donc souvent eu des intérêts convergents dans ce domaine.

D'autre part, la contribution nette du Royaume-Uni représente environ 5 % du budget de l'UE⁷,

5 Composée de six États : Allemagne, France, Royaume-Uni, Autriche, Suède et Pays-Bas.

6 Composé de cinq États : Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas et Finlande.

7 <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/29/cadre-financier-pluriannuel>
<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontothebudget/2017-10-31>



soit 10 milliards à 12 milliards d'euros par an. Or, la Commission propose aussi la fin progressive, sur cinq ans, des « rabais sur le rabais » britannique.

Le Brexit va donc obliger à une modification des participations nationales au budget de l'UE. Pour compenser intégralement la perte induite par le Brexit, le budget européen pourrait approcher 1,23 % du RNB pour le prochain CFP. Ceci pourrait d'ailleurs se faire sans changement législatif au niveau européen, car ce montant reste conforme au plafond fixé dans la décision sur les ressources propres du 12 février 2014⁸.

Néanmoins, le retrait du Royaume-Uni ne devrait pas conduire à une répartition mécanique, et nombreux sont les scénarios de redistribution des contributions budgétaires entre États membres. Les États dont la contribution augmenterait le plus seraient les actuels bénéficiaires du rabais sur le rabais britannique, tandis que la France se trouve dans une position intermédiaire. Ainsi, la contribution de l'Allemagne pourrait s'accroître de 2,8 milliards d'euros, celle de la France de 1,2 milliard et celle de l'Italie de 860 millions (de Montgolfier, 2016).

Les États les moins enclins à renforcer le budget de l'UE, pourraient être confrontés à une pression de leurs partenaires pour accepter de le faire durablement passer au-dessus du seuil de 1 % du RNB. En effet, si les États membres ne compensent pas au moins une partie du retrait britannique, cela revient à une baisse du budget total de l'ordre de 10 milliards à 12 milliards d'euros par an, soit environ 7 % des dépenses⁹.

De nouvelles priorités qui impliquent un redéploiement des dotations

La proposition de la Commission de mai 2018 présente 1 135 milliards d'euros en engagements, soit une moyenne de 1,11 % du RNB. Elle vise une simplification des postes budgétaires, avec une réduction d'un

T1 Cadres financiers pluriannuels 2014-2020 vs 2021-2027

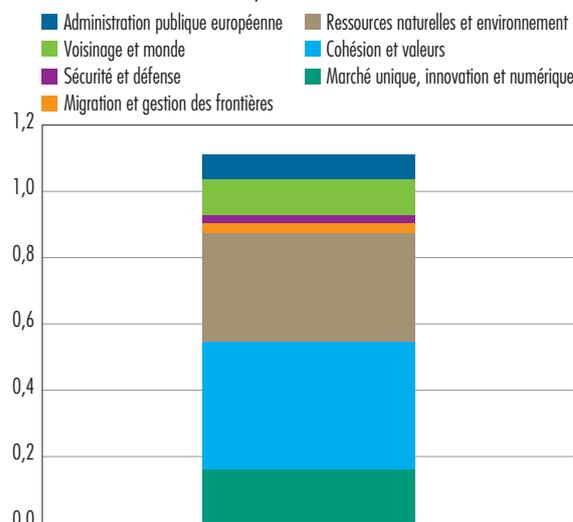
(en milliards d'euros de crédits d'engagement)

2014-2020	
Croissance intelligente et inclusive	513,6
Croissance durable : ressources naturelles	420,0
Sécurité et citoyenneté	17,7
L'Europe dans le monde	66,3
Administration	69,6
TOTAL	1 087,2
En % du revenu national brut	1,02
2021-2027 (en cours de négociation)	
Cohésion et valeurs	392,0
Ressources naturelles et environnement	336,6
Marché unique, innovation et numérique	166,3
Voisinage et monde	108,9
Administration publique européenne	75,6
Migration et gestion des frontières	30,8
Sécurité et défense	24,3
TOTAL	1 134,6
En % du revenu national brut	1,11

Source : Commission européenne.

G2 Proposition de répartition des crédits d'engagement de l'Union européenne pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027

(en % du revenu national brut)



Note : Engagements en prix courants 2018.

Source : Commission européenne.

⁸ Ce règlement, adopté selon une procédure législative spéciale au titre de l'article 31 du Traité sur l'Union européenne, nécessite l'unanimité des États membres et une autorisation de ratification par les parlements nationaux. Il est donc improbable que ce plafond soit relevé avant le prochain CFP.

⁹ En 2018, le Royaume-Uni a versé une contribution de 19,7 milliards d'euros au budget européen. Après déduction du rabais de 4,7 milliards et de la remise de 4,9 milliards au titre des différents programmes européens auxquels il a participé, sa contribution nette s'est élevée à 10,1 milliards d'euros. Depuis 2014, la contribution nette moyenne du Royaume-Uni représente 11,8 milliards d'euros par an (Keep, 2019).



tiers du nombre de programmes. Elle veut aussi axer le CFP sur de nouvelles priorités.

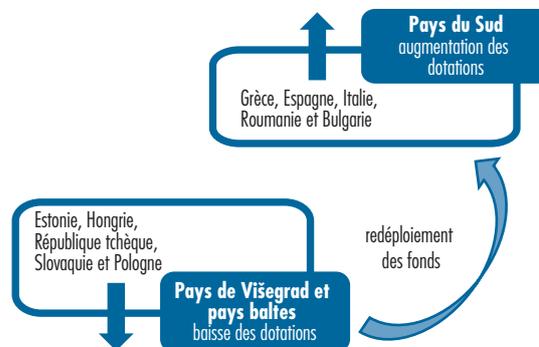
À cet effet, plusieurs nouvelles rubriques apparaissent dans le CFP, dont « valeurs de l'UE » et « environnement ». Un cinquième du budget serait consacré à la crise climatique à travers des politiques qui se veulent transversales. Apparaissent également les rubriques « migration et gestion des frontières », dotée de près de 31 milliards d'euros en sept ans, ainsi que « changement radical pour la sécurité et la défense », rubrique accompagnée d'un volet budgétaire significatif chiffré à 24 milliards d'euros.

La rubrique consacrée aux dépenses de cohésion devient le premier poste de dépenses avec 30 % du total (337 milliards d'euros en sept ans). Cela correspond néanmoins à une réduction de 7 % en termes réels (Darvas et Moës, 2018) et à un redéploiement significatif du Fonds de cohésion ¹⁰.

Depuis les élargissements de 2004 et 2007, les fonds structurels se sont essentiellement adressés aux nouveaux États membres ¹¹ (avec, par exemple, 2266 euros par habitant pendant le CPF 2014-2020 pour la Pologne, contre 403 euros par habitant pour la France). La diminution envisagée affecterait particulièrement les pays du groupe de Visegrad ¹² (- 23 % en moyenne) et les fonds seraient redirigés vers les États du Sud, comme la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Roumanie et la Bulgarie, dont les dotations prévisionnelles augmenteraient grâce à une modification des critères de la catégorie « régions en transition » (Bennhamias et Houbairi, 2018).

Cette reconfiguration ¹³ aurait des conséquences sur l'ensemble des pays européens. Le nouveau dispositif rendrait même certaines régions françaises davantage éligibles aux fonds structurels (la France passe ainsi de dix « régions

G3 Proposition de cadre financier pluriannuel 2021-2027 Redéploiement des fonds structurels entre pays



Source : Banque de France.

en transition » et de douze « régions développées » à vingt régions en transition et deux régions parmi les plus développées ¹⁴). L'Allemagne anticipe une baisse de 20,7 % des fonds structurels qui lui seraient destinés ¹⁵, mais l'ensemble de ses régions en resteraient bénéficiaires.

Loin d'être anecdotique, la transformation en profondeur de l'objectif et des critères de ces fonds peut être lue comme un signal politique. La Commission propose en effet de suspendre, réduire ou restreindre certaines aides comme les fonds structurels en cas de violation de l'État de droit ¹⁶. Il est possible d'interpréter cette volonté de conditionner le versement des fonds structurels comme une réponse au conflit politique qui oppose l'UE aux gouvernements polonais et hongrois, mis en cause sur le terrain du respect de l'État de droit depuis 2016. L'UE a utilisé plusieurs voies de recours offertes par les traités (article 7 TUE ¹⁷ contre la Pologne et la Hongrie, article 258 TFUE ¹⁸ contre la Pologne), mais ces voies de recours sont longues et leur issue incertaine : suspendre certains droits d'un État membre au Conseil européen selon la procédure de l'article 7 TUE requiert l'unanimité moins l'État concerné.

¹⁰ Le Fonds de cohésion fait partie des cinq fonds structurels avec le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

¹¹ Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

¹² Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Pologne.

¹³ Le seuil d'éligibilité des régions en transition passerait d'une fourchette de 75 % à 90 % à une fourchette comprise entre 75 % et 100 % du revenu médian européen.

¹⁴ La Commission maintient la référence à l'ancien découpage en 22 régions qui prévalait avant 2015.

¹⁵ Dans un courrier du 6 juillet 2018, le gouvernement allemand répond au parti des Verts en leur précisant cette estimation.

¹⁶ Une telle mesure doit être proposée par la Commission et est réputée adoptée sauf si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide de la rejeter (règle de la majorité qualifiée inversée).

¹⁷ Traité sur l'Union européenne.

¹⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.



Autre évolution d'importance : pour la première fois, les dépenses consacrées à la PAC passeraient sous la barre des 30%. Cette évolution était annoncée, mais elle a été plus importante que prévue. Elle représenterait pour la France une diminution de 5 milliards d'euros de ses allocations au nom de la PAC (sur les 55 milliards alloués à la France dans le CFP 2014-2020). Les aides seraient encore davantage ciblées vers les petites exploitations et les jeunes agriculteurs, et conditionnées au respect de critères environnementaux. La France, principale bénéficiaire historique du budget PAC, a fait part de son opposition à une réduction importante. Dans cette position de négociation, la France est rejointe par d'autres États membres dont l'Irlande, l'Autriche, le Portugal et la Grèce, mais aussi la Slovaquie et la République tchèque, elles-mêmes mobilisées contre les évolutions de la politique de cohésion.

Enfin, la Commission innove en proposant la création de nouvelles ressources propres : un système rénové d'échange de quotas d'émission, une redevance sur les emballages plastiques, et un taux d'appel de 3% sur une nouvelle assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). La proposition d'assiette consolidée, relancée en 2016, vise à ce que les sociétés exerçant des activités transfrontalières dans l'UE se conforment à un système européen unique pour déterminer leur revenu imposable et sa répartition entre les États où elles exercent leur activité. Elle n'a cependant pas à ce stade recueilli l'unanimité nécessaire au Conseil européen.

Vers la création d'un budget dédié à la zone euro

Dernier fait marquant dans la négociation de ce nouveau CFP, l'idée d'un « véritable » budget de la zone euro a été relancée au cours des derniers mois.

Dès la fin des années 1970, le rapport MacDougall (1977) sur le rôle des finances publiques dans le processus d'intégration européenne conclut à la nécessité d'un mécanisme budgétaire commun. Il s'appuie sur les prérequis théoriques indispensables à la construction d'une zone monétaire optimale (Mundell, 1961) et

envisage un budget de type fédéral de l'ordre de 5% à 7% du PIB communautaire. Il souligne qu'« en l'absence d'un tel développement, une union monétaire serait impossible à atteindre ». Pourtant, aujourd'hui, deux stades d'intégration radicalement différents coexistent. D'une part, les pays membres de la zone euro se sont constitués en union monétaire, mais, d'autre part, la politique budgétaire, et notamment fiscale, est toujours du ressort des États membres, tandis que la dimension « économique » de l'Union économique et monétaire reste incomplète. Un certain nombre d'auteurs se sont préoccupés très tôt des conséquences de l'intégration monétaire pour la politique budgétaire (Wyplosz, 1990), mais c'est la crise financière de 2007 qui a donné une acuité particulière au débat ¹⁹.

Le dispositif budgétaire de l'UE, fondé sur le Pacte de stabilité et de croissance, a été complété par des mécanismes de surveillance et de coopération plus étroits après la crise de 2008, notamment le Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination (TSCG) de 2012. En dépit du volet préventif des règles budgétaires, et des mécanismes de surveillance des déséquilibres macroéconomiques, ce cadre est loin de fournir un outil de pilotage et de stabilisation macroéconomique efficace pour la zone euro.

S'il favorise une coordination économique, il n'impose pas aux États membres de tenir compte de la conjoncture de l'ensemble de la zone pour définir leurs orientations budgétaires nationales, ce qui a tendance à surcharger la politique monétaire. Il ne permet pas non plus à l'UE de faire face à des situations imprévues nécessitant des décisions urgentes. Il ne fournit pas de règle de répartition de la charge du rééquilibrage entre États membres en cas de divergence de leurs cycles économiques. Il favorise, enfin, des prises de décision fortement asymétriques, comme a pu en témoigner la période 2011-2013, pendant laquelle la consolidation budgétaire en zone euro a été trop rapide (Banque de France, 2017). En 2015, le Comité budgétaire européen, organe indépendant, a été créé dans le but de renforcer le cadre de gouvernance économique. Il

¹⁹ Le Rapport des cinq présidents (2015), fruit de près de trois années de discussions sur le thème, plaide pour la création de stabilisateurs automatiques au niveau de la zone euro. La Commission européenne a financé un vaste programme de recherche économique sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'un tel projet, notamment mené par le CEPS (Centre for European Policy Studies). Le Parlement européen a également produit un rapport sur ce thème ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589774/EPRS_IDA\(2016\)589774_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589774/EPRS_IDA(2016)589774_EN.pdf)).



évalue l'adéquation des orientations budgétaires au niveau de la zone euro, au niveau national, et il juge aussi de l'orientation future la plus appropriée dans le respect des règles (*European Fiscal Board*, 2019). Mais son rôle reste, à ce jour, consultatif.

Pourtant, l'examen des expériences de diverses fédérations budgétaires²⁰ prouve qu'il existe un vaste éventail de formules possibles pour mettre en commun un outil budgétaire. Il n'existe pas de système optimal et unique mais des traits communs aux systèmes qui fonctionnent : pour permettre une grande indépendance dans le choix des revenus et des dépenses au niveau local, une règle crédible de non-renflouement entre les membres de l'union budgétaire doit être mise en place. Une autre condition est l'existence d'un mécanisme de transfert utilisable en cas de crise. Enfin, la taille du budget central doit être significative.

Avec le mécanisme européen de stabilité, l'UE a fait un premier pas vers une forme d'union budgétaire en mettant en place des instruments de gestion de crise. En juin 2018, la déclaration franco-allemande de Meseberg comportait la proposition d'un budget destiné à « promouvoir la compétitivité, la convergence et la stabilisation » dans la zone euro. Ce projet a soulevé l'opposition de certains partenaires, notamment les Pays-Bas, et les discussions se sont enlisées. Pour les uns, le partage privé des risques résultant de l'intégration financière, associé à des politiques budgétaires nationales saines et à une surveillance macrofinancière collective, élimine le besoin d'un instrument budgétaire commun (*Heijdra et al.*, 2018). Cette vision insiste sur le comportement défaillant de certains États qui n'appliquent pas les règles, ainsi que sur la responsabilité budgétaire imposée par la discipline de marché si la

règle de non-renflouement est suffisamment crédible. Pour les autres, il existe une complémentarité entre un partage privé des risques (via une union financière) et des instruments publics de stabilisation (*Jaillet et Vidon*, 2018). Un outil budgétaire commun peut s'avérer non seulement très utile pour contrecarrer les effets de chocs asymétriques, par ailleurs fréquents au sein de l'union monétaire, mais également pour accommoder un choc commun de grande amplitude tout en évitant la coordination, souvent longue et complexe, des politiques budgétaires nationales (*Buti et Carnot*, 2018). Plusieurs contributions récentes d'institutions internationales alimentent le débat sur les mérites d'un budget stabilisateur commun (*Arnold et al.*, 2018 ; *Beetsma et al.*, 2018). *Strasky et Calveres* (2019) estiment qu'un tel budget, provoquant des transferts d'un montant de 1 % du PIB des pays touchés, réduirait l'effet négatif d'un choc sur leur consommation d'un tiers et diviserait par deux son impact sur la consommation de l'Union dans son ensemble. Mais d'aucuns s'y opposent, craignant l'instauration de transferts permanents et à sens unique au sein de l'Union.

Le débat est loin d'être tranché²¹. Pour le prochain CFP, les États membres se sont accordés, à l'issue du sommet du 21 juin 2019, sur la mise en place d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité de taille modeste²², compromis entre deux positions très éloignées : l'une qui prône un instrument commun de stabilisation économique, et l'autre qui rejette le principe même d'un budget de la zone euro. Si la portée initiale de ce nouvel instrument est limitée, au vu de son montant et de l'abandon de l'idée d'en faire un instrument de stabilisation, il n'en augure pas moins le cadre d'un budget propre à la zone euro.

20 États-Unis, Canada et Suisse (*Barbier-Gauchard*, 2006) ; Argentine, Brésil et Allemagne (*Bordo, Jonung et Markiewicz*, 2011). Il n'existe pas, à notre connaissance, de référentiel pour une union budgétaire sans État fédéral.

21 Outre les arguments économiques, les solutions juridiques pour créer un budget de la zone euro *ad hoc* sont très limitées. Sans révision des traités, un véritable budget de la zone euro disposant de ressources propres et d'une capacité d'endettement est une gageure.

22 La taille sera déterminée au cours des négociations du CFP. *Günther Oettinger*, commissaire européen au budget, a indiqué que le montant envisagé pour ce futur outil était d'environ 17 milliards d'euros, et que le montant exact ferait l'objet d'un accord dans le cadre du CFP 2021-2027



Bibliographie

Arnold (G. N.), Barkbu (B. B.), Ture (H. E.), Wang (H.) et Yao (J.) (2018)

« A central fiscal stabilization capacity for the euro area », *IMF Staff Discussion Notes*, n° 18/03, Fonds monétaire international, mars.

Barbier-Gauchard (A.) (2005)

« Les questions budgétaires dans l'Union européenne : enjeux et perspectives du fédéralisme budgétaire », Document de recherche n° 2005-07, Laboratoire d'économie d'Orléans.

Banque de France (2017)

« Coût des carences de coordination des politiques économiques dans la zone euro », *Bulletin de la Banque de France*, n° 211, mai-juin, p. 35-43.

[Télécharger le document](#)

Beetsma (R.), Cima (S.) et Cimadomo (J.) (2018)

« A minimal moral hazard central stabilisation capacity for the EMU based on trade », *ECB Working Papers*, n° 2137, Banque centrale européenne, mars.

Bennahmias (J.-L.) et Houbairi (A.) (2018)

« La réforme des fonds structurels européens », *Les avis du CESE*, n° 2018-19, Conseil économique, social et environnemental, juin.

Bordo (M. D.), Markiewicz (A.) et Jonung (L.) (2011)

« A fiscal union for the euro : Some lessons from history », *NBER Working Papers*, n° 17380, National Bureau of Economic Research, septembre.

Buti (M.) et Carnot (N.) (2018)

« The case for a central fiscal capacity in EMU », *VoxEU*, décembre.

Claveles (G.) et Strasky (J.) (2018)

« Stabilising the euro area through an unemployment benefits re-insurance scheme », *Economics Department Working Papers*, n°1497, OCDE, juillet.

Commission européenne (2018)

« Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 », COM(2018) 322 final/2 – 2018/0166.

Darvas (Z.) et Moës (N.) (2018)

« How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending? », *Bruegel Blog Post*, mai.

European Fiscal Board (2019)

Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area, Commission européenne, juin.

Heijdra (M.), Aarden (T.), Hanson (J.) et van Dijk (T.) (2018)

« A more stable EMU does not require a central fiscal capacity », *VoxEU*, novembre.

Jaillet (P.) et Vidon (É.) (2018)

« Quels instruments de partage des risques et de pilotage macroéconomique dans l'Union économique et monétaire », *Rue de la Banque*, n°58, Banque de France, mars.

[Télécharger le document](#)

Keep (M.) (2019)

« The UK's contribution to the EU budget », *Commons Briefing papers*, n° 7886, House of Commons Library, juin.

MacDougall (D.) et al. (1977)

Report of the study group on the role of public finance in European integration, vol. 1, Commission européenne, avril.

de Montgolfier (A.) (2016)

Rapport d'information sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne « Brexit », *Rapports du Sénat*, n° 656, Sénat, juin.



Mundell (R.A.) (1961)

« A theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, n° 51, American Economic Association, novembre, p. 509-517.

Pasimeni (P.) et Riso (S.) (2019)

« Redistribution and stabilisation through the EU budget », *Economia Politica : Journal of Analytical and Institutional Economics*, vol. 36, n° 1, Springer, avril, p. 111-138.

Wyplosz (C.) (1990)

« Les implications budgétaires de l'union monétaire », *Observations et diagnostics économiques – Revue de l'OFCE*, n°33, Observatoire français des conjonctures économiques, octobre, p. 155-173.

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Jean-Luc Bontems

Directeur de la publication

Gilles Vaysset

Réalisation

Studio Création
Direction de la Communication

Rédaction en chef

Céline Mistretta-Belna

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

