

L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



BUDGET EUROPÉEN : UNE SOLUTION RADICALE POUR SORTIR DE L'IMPASSE

26 février 2020

Il est tentant de considérer avec condescendance le triste spectacle des égoïsmes nationaux qui s'affrontent une fois de plus à l'occasion de la négociation budgétaire européenne. Pourtant, un budget ambitieux pourrait jouer un rôle déterminant s'il était capable de définir des biens communs européens. C'est pourquoi, il faut imaginer une méthode de négociation audacieuse qui change la donne.

En 2003, j'ai participé au rapport Sapir sur l'avenir de l'Union européenne^[1]. Nous y relevions que les dépenses, les ressources et les règles du budget européen ne présentaient plus aucune cohérence avec les objectifs de l'UE et recommandions une réorganisation radicale de cette « relique de l'Histoire ». Dix-sept ans plus tard, pratiquement rien n'a changé.

Il y a deux ans, quand les négociations pour le budget 2021-2027 ont commencé, j'ai pronostiqué que le résultat serait révélateur de la réalité du projet européen, mais relevé qu'après une partie tendue de poker-menteur riche en pressions, chantages et trahisons, ce type de négociation débouche en général sur les évolutions mineures^[2]. Et nous y voici : nous avons eu le bluff, les pressions, le chantage et les trahisons, notamment à l'occasion du sommet stérile des 20 et 21 février, et l'UE semble bien s'orienter vers des évolutions minimales.

Un tel résultat serait très dommageable. Bien sûr, l'Europe ne se définit pas

[1] André Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals, Helen Wallace, Marco Buti, Mario Nava, Peter M. Smith, An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report, Oxford, 2004.
<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199271488.001.001/acprof-9780199271481>

[2] Jean Pisani-Ferry, « The EU's Seven-Year Budget Itch », 28 février 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-seven-year-budget-talks-by-jean-pisani-ferry-2018-02?barrier=accesspaylog>.

par son budget. L'intégration du continent s'est faite autour d'un système juridique, d'institutions communes, du marché, de la monnaie et de politiques communes en matière de concurrence, de commerce ou de climat, bien plus que par la dépense budgétaire. La part du lion de ce budget est consacrée à des transferts vers les régions les plus pauvres (à travers la politique de cohésion) et vers les agriculteurs (par la politique agricole commune). On peut juger ces dépenses utiles, ou pas, mais elles ne sont pas l'essentiel de l'Union d'aujourd'hui. On peut donc être tenté de tenir la discussion budgétaire pour une affaire secondaire : l'assiette au beurre européenne, en quelque sorte.

Ce serait une erreur. Pour l'Europe, l'enjeu existentiel n'est plus l'intégration par le commerce ou la mobilité, ni même la consolidation de l'euro. Comme je le défends dans un rapport récent^[3], le rôle de l'UE est, de plus en plus, de fournir des biens publics, en accord avec ses valeurs et ses priorités. Concrètement, l'enjeu déterminant pour l'Union est sa capacité d'agir de manière déterminée dans les domaines comme le changement climatique, la souveraineté numérique, la recherche et développement dans les secteurs porteurs de transformation, la coopération pour le développement, la politique migratoire, la politique étrangère et la défense. Dans tous ces domaines, la question n'est pas de savoir si l'Espagne va recevoir davantage que la Pologne, ou si les contribuables néerlandais payer plus que les Français, mais si les politiques communes présentent une valeur ajoutée.

Pour l'heure, cependant, l'UE s'enferme dans une approche absurdement étroite des biens communs. Quelques Etats ne s'intéressent qu'à ce qui les concerne directement, quand d'autres se demandent combien cela va leur coûter, tandis que d'autres encore se soucient surtout d'éventuels dommages collatéraux pour leurs programmes favoris. Ce que l'Europe perd dans l'affaire, c'est une occasion de prendre au sérieux ses priorités affichées et de se confronter à l'urgence d'actions communes.

Un principe fondamental de l'économie politique veut que les questions d'efficacité et de répartition soient autant que possible traitées de manière séparée. Savoir si une politique crée de la valeur et comment ses bénéfices sont distribués sont deux questions également importantes, mais elles doivent être distinguées. Bien entendu la séparation ne peut jamais être complète, car la fourniture de biens communs a des conséquences sur la répartition : une augmentation des dépenses militaires, par exemple, apporte des avantages aux zones qui travaillent pour l'industrie de l'armement. Mais cela ne fait que confirmer l'argument : personne ne veut que la politique de Défense soit décidée par le lobby militaro-industriel.

Le mécanisme de négociation du budget européen devrait ainsi être conçu de manière à encourager les Etats membres à viser à la fois l'efficacité

[3] Jean Pisani-Ferry, « The EU's Seven-Year Budget Itch », 28 février 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-seven-year-budget-talks-by-jean-pisani-ferry-2018-02?barrier=accesspaylog>.

collective et l'équité transnationale, mais sans que la première soit otage de la seconde. A l'heure actuelle, pourtant, la Pologne se bat pour la politique de cohésion régionale et la France pour la politique agricole commune, indépendamment de la valeur propre de ces programmes : tout simplement parce qu'ils en bénéficient. Dans le même esprit, les pays « frugaux » (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède) se sont engagés à combattre toute augmentation significative du budget, indépendamment de la manière dont l'argent est utilisé. C'est le blocage.

Pour sortir de l'impasse, il faut trouver une méthode de négociation qui sépare efficacité et répartition. C'est possible, car au grand désespoir des fédéralistes convaincus, qui affirment (à juste titre) que la notion même de solde budgétaire net est un non-sens économique, les négociations finissent régulièrement par fixer combien chaque état membre va déboursier et combien il va recevoir au cours des sept années de l'exercice budgétaire. Si les transferts sont trop élevés ou les retours trop faibles, un « rabais » est négocié, qui garantit que la contribution nette se trouve au niveau désiré. Mais comme personne n'est très fier de ces discussions de maquignons, ces petits arrangements sont réservés aux dernières tractations nocturnes et aux accords des petits matins. Le résultat de la discussion finale est aussi obscur que sa complexité défie l'entendement[4].

Pour surmonter le blocage, Charles Michel, le président du Conseil européen, devrait proposer de renverser la table et d'inverser la procédure en commençant par fixer le montant de la contribution nette de chaque pays. On déciderait que la Pologne, parce qu'elle est plus pauvre, recevra sur les 7 ans à venir X milliards de plus que ce qu'elle verse au budget commun. L'Allemagne, à l'inverse, parce qu'elle est plus riche, devrait consentir à une contribution nette de Y milliards, et ainsi de suite. Une fois gravées dans le marbre des contributions nettes bien définies, aucun Etat n'aurait intérêt à se battre pour une politique dont la valeur principale est le retour net qu'elle lui procure, puisque tout bénéfice net supplémentaire (ou toute perte) serait automatiquement équilibré par un transfert monétaire forfaitaire. Cela permettrait de concentrer l'attention sur la valeur intrinsèque des politiques communautaires plutôt que sur la répartition de leurs effets.

Pour autant, le débat sur l'ambition générale du budget européen resterait le même. Le fossé demeurerait ouvert entre les partisans d'une augmentation du budget et les avocats de la frugalité. Mais c'est un débat nécessaire qu'il ne faut pas esquiver. Ceux qui pensent que les biens publics européens ont une valeur doivent en convaincre leurs partenaires – et y contribuer pour leur juste part. La différence, mais elle est de taille, est que dans le cadre d'une telle structure de négociation ils pourraient argumenter sur la base de la valeur ajoutée et de l'efficacité, et non sur la base de leurs éventuels intérêts pécuniaires directs.

[4] Zsolt Darvas, « A new Look at Net Balances in the European Union's Next Multiannual Budget », Bruegel, « Working paper », issue 10, December 2019. <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/12/WP-ZSOLT-FINAL.pdf>

Après le dernier échec des négociations, Charles Michel a tweeté le 21 février :
« Comme le disait ma grand-mère, pour réussir, il faut essayer ».
Les responsables européens feraient bien de suivre ce conseil vénérable et avisé.

© Project Syndicate

<https://www.project-syndicate.org>

Jean Pisani-Ferry est économiste. Il enseigne à Sciences Po et est titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence). Il est également senior fellow chez Bruegel (Bruxelles) et nonresident Senior Fellow au Peterson Institute (Washington).