



#IEE60

CARTE BLANCHE

Réflexion collective '60 ans en 6000 signes' dans le cadre du soixantième anniversaire de l'IEE-ULB

En 2024, l'Institut d'études européennes de l'ULB (IEE-ULB) a soixante ans ! Pour scander cette année anniversaire et très « européenne », il convie ses membres à réfléchir à des questions fondatrices de l'intégration européenne en 1964 et toujours d'actualité en 2024. Dans une forme courte et accessible, nos chercheurs proposent un portrait en mosaïque de l'Europe, entre continuités et mutations. Les auteurs sont libres de leurs propos qui ne représentent pas une position officielle de l'IEE-ULB.

Le lent avènement de l'Union budgétaire

Paul Dermine

Professeur de droit de l'Union européenne, CDE, ULB

Initialement restreint et strictement encadré, le budget de l'Union européenne a, au gré des crises qui ont secoué l'Union, gagné en flexibilité et en réactivité, et est devenu l'un des principaux vecteurs de son action politique.

Initially quite limited and rigorously framed, the EU budget has, through the recent crises the Union has been confronted to, gained in flexibility and reactivity, to become one of the main vehicles of the political action of the Union.

L'Europe est un nain budgétaire. S'il est en constante expansion depuis le Traité de Rome, le budget de l'Union n'équivaut toujours qu'à un timide 1,1% de son revenu national brut. Par comparaison, le budget fédéral américain représente 23% du PIB étatsunien. Outre sa taille limitée, le budget européen est très rigoureusement encadré. L'ensemble de ses ressources sont affectées à des postes de dépenses spécifiques, à commencer par les fonds de cohésion et la politique agricole commune qui, sous le cadre financier pluriannuel 2021-2027, continuent chacun de peser pour près d'un tiers de l'enveloppe totale. Le budget européen est en outre soumis au principe d'équilibre (article 310 TFEU) qui, historiquement, a été interprété comme empêchant l'Union de se financer par la dette. C'est donc un instrument contraint, aux marges de manœuvre limitées, qui complique les interventions discrétionnaires en temps de crise. Il n'est pas à même de jouer un rôle de stabilisation macroéconomique en cas de choc. C'est pour cette raison que, suivant les enseignements de Robert Mundell, on a toujours considéré la zone euro comme une zone monétaire suboptimale. La monnaie unique est en effet une construction asymétrique. Si le pilier monétaire est fortement intégré, le pilier économique et budgétaire reste faible, décentralisé, et mû par une simple logique de coordination. La raison fondamentale de ce déséquilibre et de cette fragilité budgétaire est à trouver du côté des Etats-membres, historiquement soucieux de préserver leur pré-carré dans le domaine économique, et de contenir l'intégration du budget, instrument politique par excellence.

La donne a considérablement changé au cours des quinze dernières années. Confrontée à une série de crises majeures, l'Union a dû innover et, pour reprendre l'expression de Luuk van Middelaar, développer sa faculté d'improvisation, et passer de la politique de "la règle" à la politique de "l'événement". Sans surprise, les fonds, le budget ont occupé une place centrale dans cette métamorphose, et se sont imposés comme un outil privilégié de gestion de crise.



La crise de la zone euro a initié cette dynamique, en donnant notamment naissance à plusieurs mécanismes d'assistance financière, à commencer par le fameux Mécanisme européen de stabilité, toutefois soumis à une logique austéritaire dite 'de stricte conditionnalité'. La politique monétaire exceptionnelle de la BCE a également permis de préserver l'intégrité de l'euro en soutenant les finances publiques des Etats les plus vulnérables. Mais dans le même temps, les projets de capacité budgétaire renforcée pour la zone euro n'ont pu advenir, en raison de profonds clivages idéologiques et économiques entre Etats créditeurs et débiteurs.

C'est la crise pandémique qui a permis à l'Union de surmonter ses divisions et de basculer dans une autre dimension. Comme on le sait, face aux risques existentiels que le virus faisait peser sur l'Union et les économies et sociétés européennes, le choix fut pris de se doter d'un ambitieux plan de relance macroéconomique. Le plan NextGenerationEU prévoit ainsi que 750 milliards d'euros de dette commune seront levés par l'Union sur les marchés, pour être ensuite redistribués aux Etats membres sous forme de prêts ou de subventions, en vue de financer divers investissements et réformes destinés à préparer l'Union au double défi de la transition verte et digitale. Hamiltonien ou pas, l'adoption du plan en 2020 est un jalon important de l'intégration européenne. D'abord, parce que par le recours à l'emprunt, il permet à l'Union, suivant une logique toute keynésienne, de donner à son budget une fonction de stabilisation en temps de crise macroéconomique, pour relancer l'activité et l'investissement et protéger ses citoyens. Ensuite, parce qu'il est un important symbole d'unité, de solidarité et, in fine, de confiance européenne. Enfin, parce qu'il donne à l'Union, au projet d'intégration et à son budget une autre dimension, profondément plus politique, et une capacité de projection dans l'avenir renforcée.

NextGenerationEU semble avoir constitué l'amorce d'une tendance structurelle. L'Union paraît aujourd'hui bien prompte à mobiliser ses fonds et son budget d'une manière plus politique, plus stratégique, pour peser sur les politiques nationales, préparer le continent aux défis de demain, et défendre ses intérêts et ses valeurs. On évoquera ainsi le règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit, destiné à muscler l'action de l'Union vis-à-vis des pays dits 'illibéraux'. On songe aussi aux initiatives majeures prises dans le cadre de la crise ukrainienne : RePowerEU, un fonds destiné à financer des projets et investissements de nature à accroître l'autonomie et la résilience énergétique européenne ; la Facilité européenne pour la paix, qui soutient l'effort de guerre ukrainien ; ou la Facilité pour l'Ukraine, dont l'adoption permettrait d'allouer 50 milliards au redressement et à la reconstruction de l'Ukraine. On évoquera enfin le projet de Fonds de souveraineté européen proposé par le Commissaire Breton qui, dans un contexte géopolitique et commercial tendu, viserait à protéger les industries européennes et financer des projets d'envergure dans des secteurs stratégiques.

Ce lent avènement de l'Union budgétaire est évidemment une évolution positive, car il donne à l'Union les moyens de ses ambitions, et renforce sa capacité d'action et de rayonnement dans une conjoncture qui l'exige. On déplorera toutefois une gouvernance budgétaire qui reste à ce stade essentiellement exécutive et technocratique, et qui ne permet qu'une faible implication du Parlement européen. Cela interpelle, dès lors que le pouvoir de la bourse est la prérogative historique des assemblées. On peut également espérer qu'à la répétition d'initiatives budgétaires ponctuelles, adoptées au gré des crises, puisse bientôt succéder, comme dans toutes les fédérations matures, un budget plus stable, plus étendu et encore plus réactif.

