



Le budget 2014-2020 et l'action extérieure

par Hadrien-Laurent Goffinet

L'année 2013 sera certainement déterminante pour les dimensions sécuritaires des politiques européennes. En effet, un rapport d'évaluation de la mise en place du Service européen d'Action extérieure (SEAE) et une note politique sur l'approche globale de l'Union européenne (UE) dans ses relations extérieures devraient bientôt être publiés tandis que le Conseil européen de décembre sera dédié en partie à l'état de la défense européenne. Mais 2013 devrait également être l'année de l'adoption d'un Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020. Comme toujours, *pecunia nervus belli* et l'adoption de ce plan budgétaire reflète des négociations politiques et interinstitutionnelles intenses sur les ressources, leur affectation et leur gouvernance.

Qu'est-ce que le CFP ?

A l'origine, le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) résulte d'une volonté de dépasser une impasse budgétaire liée à l'accroissement exponentiel des subsides de la Politique Agricole Commune (PAC) et des dépenses des fonds structurels. Afin de lever le veto subséquent du Parlement européen, Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, proposa un paquet de dépenses étalées sur plusieurs années.

Aujourd'hui, le CFP est un plan budgétaire qui détermine les ressources, dépenses et priorités politiques de l'UE pour un minimum de cinq ans. Sur le plan juridique, il est composé d'un règlement principal, de cinq actes législatifs et de plus de soixante-dix actes législatifs sectoriels. Conformément à l'article 312 du

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), le CFP doit être adopté par le Conseil à l'unanimité, et ce après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen.

Sur le plan des dépenses, le CFP est divisé en plusieurs catégories thématiques dont la quatrième a pour objet l'Europe dans le monde. Cette catégorie couvre un nombre élevé d'instruments variés liés à l'action extérieure, dont l'Instrument de Coopération pour la Sécurité Nucléaire, l'Instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme, l'Instrument de Stabilité ou encore les instruments de préadhésion et de politiques de voisinage.

La Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) représente une sous-section de cette catégorie et inclut notamment la gestion civile des crises et les missions civiles lancées dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC). Les actions liées à la non-prolifération et au désarmement, les mesures d'urgence, les actions préparatoires et de suivi, et le soutien aux représentants spéciaux de l'UE constituent les autres lignes budgétaires incluses dans le budget de la PESC. Rappelons que le financement des opérations militaires de la PSDC est assuré au moyen du mécanisme Athéna, l'article 41 du Traité de l'UE (TUE) interdisant de financer toutes opérations militaires sur le budget PESC.

D'autres instruments sont également financés en dehors du CFP. C'est le cas du fond de développement européen qui couvre le partenariat avec les pays d'Afrique Caraïbe Pacifique (ACP) ou d'autres



instruments de flexibilité et de solidarité permettant de réagir rapidement à des besoins soudains n'ayant pu être préalablement identifiés dans le CFP.

L'Etat des lieux

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté sa proposition de CFP, dotant la section consacrée à l'action extérieure de l'UE d'une enveloppe de 70 milliards, ce qui représente une augmentation de près de 23% par rapport au précédent CFP. Dans sa communication, la Commission a également budgétisé de nouveaux instruments comme un instrument d'aide à la préadhésion repensé, un nouvel instrument de partenariat et un programme pan africain au sein de l'Instrument de Coopération au Développement existant.

Après d'intenses négociations, le Conseil européen est parvenu à un accord sur le CFP le 8 février 2013. Proposant un CFP diminué de 1.7% par rapport au précédent (959 988 millions d'euros pour 2014-2020 comparé à 976 443 millions d'euros pour la période 2007-2013), la partie consacrée à l'UE en tant qu'acteur global a été quelque peu préservée puisqu'elle augmente de 6.1 %, totalisant un maximum de 58 704 millions d'euros.

Toutefois, cet accord a été mal accueilli par les principaux groupes politiques du Parlement européen. Le 13 mars, les parlementaires européens ont officiellement exprimé leurs refus d'approuver le CFP, en votant à une grande majorité la résolution 2012/2803 rejetant l'accord actuel et posant les conditions de transparence, de flexibilité et de révision nécessaires à leur participation aux discussions.

Après plus de deux mois de blocage, une déclaration du Conseil du 22 avril semblait avoir relancé le processus de négociation. Cet accord reconnaît notamment la nécessité d'apporter plus de flexibilité au CFP et concède au Parlement la possibilité d'évaluer sa mise en place à mi-parcours. Une majorité d'Etats membres s'est également prononcée pour une prise en compte des engagements de dépenses non honorés dans une version révisée du budget 2013, levant ainsi une des préconditions du Parlement européen à son implication dans les négociations d'adoption du CFP.

Le 6 mai, un 'trialogue' réunissant les présidences de la Commission, du Conseil et du Parlement, a finalement permis de déterminer que les questions de l'amendement du budget 2013 et de l'adoption du CFP seraient bien traitées en parallèle. Par ailleurs, il a également été convenu qu'un deuxième 'trialogue' ouvrirait officiellement la phase de négociation du CFP le lundi 13 mai, la veille d'une réunion du

Conseil des ministres de l'économie et des finances.

Le rôle des présidences tournantes demeure déterminant dans ces processus. Présidant les formations du Conseil responsables de l'adoption et de la mise en œuvre du CFP, il leur revient de faciliter et de mener les négociations avec le Parlement. En effet, si la présidence irlandaise parvient à un accord sur le CFP d'ici fin juin, conformément à ses objectifs, il reviendra à la présidence lituanienne de finaliser son adoption au second semestre de l'année 2013.

Quel rôle pour le CFP ?

Au-delà de ces négociations interinstitutionnelles, un large consensus existe pour reconnaître l'importance de doter l'UE d'un CFP suffisant pour lui permettre d'agir véritablement sur la scène internationale. Que ce soit au travers de la proposition de la Commission ou de l'accord conclu au Conseil européen, l'augmentation budgétaire accordée aux relations extérieures de l'Union européenne, aussi faible et relative soit-elle, reflète la prise de conscience de l'importance de la valeur ajoutée de l'UE sur la scène internationale, là où d'autres politiques internes, auparavant considérées comme plus importantes, sont plus durement affectées par les coupes budgétaires.

Toutefois, il semble que le budget de la PESC serait mieux préservé - ce qui est plutôt étrange - dans le cas où aucun accord sur le CFP n'était atteint d'ici la fin de l'année. En effet, en cas de non adoption d'un cadre financier le 31 décembre, l'article 312 TUE prévoit que les plafonds des dépenses annuelles de 2014 devront être égaux à ceux de 2013, augmentés de 2% d'inflation. Pour la PESC, cela représenterait une enveloppe annuelle de 404,2 millions d'euros, là où la proposition de la Commission prévoit 357,1 millions, et l'accord du Conseil européen 301,9 millions d'euros par an.

Au-delà de ce paradoxe, le CFP doit avant tout être compris comme un complément aux politiques menées par les Etats membres. En permettant de diminuer la fragmentation, en améliorant la coordination et en travaillant sur les synergies sur plusieurs années, le CFP peut fournir une stabilité et une meilleure prévisibilité dans la poursuite des objectifs à l'échelon européen. Cette stabilité peut sûrement permettre de mieux accompagner les politiques des Etats membres. Mais le CFP ne peut, et ne vise certainement pas à se substituer aux politiques nationales quand bien même celles-ci sont soumises à des coupes budgétaires bien plus importantes.

Hadrien-Laurent Goffinet est analyste junior à l'IESUE.

