



Jean ARTHUIS
Eurodéputé

Budget UE, simulacre de budget ou simulacre d'Union européenne ?

Mots-clés : finances publiques - Europe - budget européen - cadre financier pluriannuel - ressources propres

L'Europe est dans l'actualité à la fois pour des raisons de commémoration et pour l'urgence de réflexions nouvelles sur son avenir. Les questions budgétaires et financières sont au centre de nombreuses problématiques (souveraineté, intégration, solidarité, harmonisation des politiques, avenir de l'euro...). M. Jean Arthuis, ancien ministre de l'Économie et des Finances de 1995 à 1997, et actuellement président de la commission du budget du Parlement européen, nous livre ses réflexions originales, sincères et décapantes sur le budget européen. Gestion & Finances publiques l'en remercie bien vivement.

Dans la continuité de cette contribution, le n° 4-2017 sera un numéro spécial consacré à « la solidarité financière en Europe »

Le budget est le miroir intransigeant de tout exercice du pouvoir. Pour peu qu'il soit sincère, il place les acteurs politiques face à la réalité. C'est d'ailleurs pour cela que les questions budgétaires irritent les dirigeants tant le réel est souvent dans l'opposition. Avant d'être élu au Parlement européen, j'ai écrit que le budget de

l'Union européenne est en « trompe l'œil » et qu'il ressemble à une « table de casino ».

Au-delà de ces formules, il faut bien reconnaître qu'il est modeste et se limite, pour l'essentiel à rendre aux États membres l'argent qu'ils ont consenti avec plus ou moins de parcimonie selon qu'ils sont contributeurs nets ou bénéficiaires.

Bref, la règle du « juste retour » dans cette pratique de la redistribution fait qu'il y a des gagnants et des perdants. S'il est vrai que dans toutes les grandes démocraties, les parlements ont été institués pour le vote du consentement à l'impôt, le Parlement européen fait exception puisqu'il ne dispose pas de cette prérogative. Cantonné dans une sorte d'hémiplégie budgétaire, il n'est autorisé à discuter et voter que les dépenses, leur volume et leur affectation. Les seules ressources propres sont constituées par les droits de douane perçus sur les importations en provenance des pays tiers. Mais comme l'Union a, parmi ses rares compétences exclusives, la négociation des traités commerciaux, la multiplication des accords de libre-échange, alpha et oméga supposé de la croissance et du plein-emploi, a érodé le produit qui ne représente guère plus de 15 milliards d'euros, soit 10 % des sources de financement. L'essentiel, 90 % est pris en charge par la contribution des États membres. Les payeurs ont donc entendu contenir leur effort. C'est pour cela que le budget est limité à 1 % du PIB de l'ensemble des 28 pays de l'Union européenne, autrement dit un cinquantième des dépenses publiques nationales. Au surplus, en vue de contenir le risque d'hystérie dépensière qui menace tout débat parlementaire, le budget est corseté dans un cadre financier pluriannuel de sept ans. Pour les députés qui comme moi ont été élus en mai 1994, nous avons dû nous résigner à prendre acte des conclusions d'un vote intervenu à l'automne 2013 qui fixe les plafonds de dépenses pour la période 2014-2020, et de statuer formellement sur chaque tranche annuelle avec la liberté d'un train sur ses rails.

Un cadre financier pluriannuel rigide et anachronique

Proposé par la Commission européenne après une longue phase de concertation avec les deux branches de l'Autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement, le projet du cadre actuel, matrice du budget annuel, a donné lieu à un bras de fer entre les parties prenantes. Confrontation d'autant plus rude que la position du Conseil requiert l'unanimité de ses membres. En règle générale, les ministres des finances, soucieux de contenir l'évolution des déficits et de l'endettement qu'ils suscitent, font pression pour limiter les autorisations de dépenses et plus encore les crédits de paiement. À l'inverse, le Parlement entend renforcer les moyens d'action pour élargir les capacités d'intervention de l'Union dans des domaines clés : la recherche, l'emploi des jeunes,

les infrastructures de communication, sans porter atteinte au socle constitué par les fonds de cohésion (en faveur des territoires en retard de développement ou soumis à des crises sociales) et par la politique agricole commune (PAC). Le processus conduit à arracher un compromis plus proche d'un miroir du passé que d'un instrument budgétaire permettant de préparer l'avenir. C'est ainsi que, dans la myopie politique la plus totale, les crédits consacrés aux migrations ont été amputés par rapport à ceux inscrits au titre de la période précédente, 2007-2013. Le consentement du Parlement fut obtenu au prix de deux concessions : une révision du cadre financier pluriannuel à mi-parcours prenant en compte les circonstances imprévues et la constitution d'un groupe de haut niveau, réunissant les trois institutions et présidé par Mario Monti, appelé à formuler des propositions de nouvelles ressources propres. La révision du cadre financier est en cours, fait l'objet d'âpres négociations mais un accord est en vue. Il n'est évidemment pas question de modifier les plafonds de dépenses mais d'injecter une dose de plus large flexibilité dans nos pratiques budgétaires. Le rapport du groupe Monti vient d'être rendu public, début janvier, devant la commission des budgets. Son diagnostic et ses orientations sont prometteurs. La perspective de ressources propres n'augmenterait pas les ressources car tout prélèvement perçu directement par le budget de l'Union européenne ne doit en aucune façon alourdir la charge supportée par les contribuables. Dit autrement, l'impôt collecté par l'Europe appelle une réduction équivalente des impôts perçus au plan national. En conséquence, les ressources propres réduiraient la contribution des États membres et permettraient de sortir du piège du « juste retour ».

Pourvu d'infimes instruments de flexibilité, le cadre adopté prévoit, pour 7 ans, 960 milliards d'euros en autorisations de dépenses et 907 milliards en crédits de paiements. Ce décalage peut se justifier en théorie. Certains projets ayant bénéficié d'engagements sont abandonnés en cours de route. Par ailleurs, s'agissant d'infrastructures et d'équipements lourds, il y a nécessairement un décalage entre la décision d'investir et la réalisation des travaux et livraisons justifiant les décaissements. Mais la règle selon laquelle les États membres sont autorisés à renvoyer à Bruxelles les factures qu'ils reçoivent des territoires et des opérateurs dans les trois ans qui suivent la décision d'engagement des dépenses rend le flux des paiements incontrôlables par l'exécutif européen. Ainsi, en début du nouveau cadre financier, il convient de faire face à l'accumulation de factures

inhérentes au cadre précédent. En 2014, la dette s'élevait à 25 milliards d'euros, portant atteinte au crédit de la Commission et de l'Union elle-même, si attentive à la nécessité de maîtriser le niveau des dépenses publiques et des déficits.

Ainsi formaté, notre budget n'est pas calibré pour permettre à l'Union européenne de répondre à l'aide de moyens financiers appropriés aux situations de crise. La crise de l'euro en avait déjà apporté la démonstration puisqu'il avait fallu, en 2011, créer un fonds de mutualisation du surendettement de certains États membres, le *Mécanisme européen de stabilité financière*, dont la dotation du capital et la garantie des emprunts sont assumées par les pays de la zone euro. Il doit être observé que cette novation dans les institutions échappe à tout contrôle parlementaire, tant national qu'europeen. Plus brutale, la crise des migrations massives, depuis 2014, ne tarde pas à donner en spectacle l'impuissance de l'Union face aux événements.

Un budget de redistribution, limitant à 14 % l'action supranationale

Corseté sous les plafonds du cadre financier pluriannuel, le budget est pré-affecté pour un retour des fonds vers les États membres à hauteur de 80 %. Deux canaux d'égal volume en assurent l'exécution : d'une part, les fonds de cohésion mis en œuvre au titre de la solidarité territoriale, calculé en fonction des niveaux relatifs de développement et de ressources des populations, et, d'autre part, la PAC venant en aide au monde agricole, assortie d'un volet « *verdissement* » en faveur des espaces ruraux. De fait, la fraction de crédit revenant à chaque État membre, calculée à l'euro près, est invariable. Dès lors, quelles que soient les circonstances imprévues ou les nouvelles priorités, pas question de toucher à ces redistributions cogérées avec les États.

Sur les 20 % restants, il convient de financer le fonctionnement et les investissements des institutions : la Commission, le Parlement, le Conseil, la Cour de justice, la Cour des comptes, les agences. Soit un peu plus du tiers de ce reliquat. Il reste à peine 14 % pour préparer l'avenir des Européens en Europe et figurer parmi les acteurs mondiaux, dans le voisinage comme dans les pays éloignés où l'Europe a établi, au fil de l'histoire, des relations de partenariat, également vers des pays en détresse, pays en guerre, appelant secours et action humanitaire vers leurs populations.

Au plan budgétaire, l'Union est une sorte de distributeur d'argent. Le mécanisme doit donc se montrer impartial et irréprochable, prévenir tous les risques de fraudes et de malversations, justifier le bien fondé de ses consentements de crédits. En dépit du fait que les fonds reviennent vers les contributeurs, il a fallu imaginer des programmes répondant à des objectifs qualitatifs et des procédures qui n'ont cessé de se complexifier. L'ensemble est fondé soit sur des appels d'offres et l'évaluation des réponses apportées par les candidats ayant manifesté un intérêt pour l'action entrant dans le programme ou sur le respect de critères pointilleux tels que ceux conditionnant les versements aux agriculteurs. Inutile de dire que l'édifice devient difficilement pénétrable tant les accès sont complexes. Dans le domaine de la recherche, par exemple, il est indispensable d'être accompagné par des experts qui documentent les dossiers de candidatures. Ces « *décodeurs* » se font rémunérer par des *success fees*, dit autrement, ils perçoivent un pourcentage, de 3 à 5 %, du montant des subventions allouées par les services de la Commission.

Ce retour des fonds peut avoir des effets confinant à l'absurde. Dans mes fonctions antérieures de président du Conseil général de la Mayenne, j'ai eu l'occasion d'en faire l'expérience. Le préfet me fit observer qu'il était anormal que mon département ne reçoive aucun subside du Fonds social européen. Sans doute était-il sommé par le gouvernement de l'époque de faire *rentrer les sous* en France, dans la limite des enveloppes convenues. Première conséquence, nous avons recruté un spécialiste des questions européennes pour rendre éligibles nos demandes. Mais il devait s'agir d'actions nouvelles pour bénéficier d'une aide de 50 %. Les services ne manquent jamais d'imagination pour innover. Chemin faisant, nous avons augmenté nos dépenses et dû nous soumettre à des audits tatillons et largement superfétatoires que nous avons rétribués. Résultat, l'accès fébrile aux crédits européens devient un accélérateur de dépenses publiques en contradiction avec les prescriptions européennes de bonne gestion !

Du recours aux satellites à la galaxie budgétaire

Nous l'avons souligné, le budget de l'UE ne permet pas de répondre aux situations d'urgence. Faute de moyens, la Commission européenne est obligée de concevoir des appendices budgétaires qui se multiplient au rythme des circonstances et des crises. Dès son arrivée à la

présidence de la Commission, Jean-Claude Juncker a dressé le constat d'un déficit chronique d'investissements publics et privés en Europe. Ne disposant pas de crédits, il a fait appel à l'ingénierie financière en créant un système de garanties accordées à des prêts consentis par la banque européenne d'investissements, la BEI. Institué en 2016, le Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), engage le budget de l'UE à hauteur de 16 milliards d'euros, complété par 5 milliards dotés par la BEI. Un effet de levier de trois offre ainsi une caution de 63 milliards, déclenchant un multiple de 5 à la charge des organismes financiers intervenant auprès des opérateurs, collectivités publiques ou entreprises. Soit une enveloppe globale de 315 milliards d'euros pour une période de trois ans. Mais les règles prudentielles exigent que des fonds soient déposés en gage. Il n'était pas question de prélever sur les programmes destinés aux États membres (Fonds de cohésion et PAC). C'est donc sur le quota supranational qu'il a fallu prélever une première tranche de 6 milliards, au détriment des crédits destinés à la recherche (Horizon 2020) et aux infrastructures de communication (*Connecting Europe Facility*).

De même, l'ampleur soudaine des migrations a nécessité le recours à de nouveaux véhicules de financement. Le mécanisme consiste à extraire une somme modique du budget de l'UE au profit d'un *Trust fund*, avec l'espoir que les États membres apportent le complément. C'est ainsi qu'ont été créés les fonds spécifiques pour l'Afrique, pour la Syrie, et plus récemment une « Facilité budgétaire pour la Turquie », sans doute 6 milliards, en contrepartie de l'engagement pris par les autorités turques de bloquer sur leur territoires les migrants désireux de se rendre en Grèce. Suivant la même démarche, la Commission prépare un nouveau projet de fonds de garantie pour le développement durable, visant à aider l'Afrique et les pays du voisinage à investir. Le but est louable car il s'agit de rendre plus visible l'action de l'UE dans certaines régions du monde et de tenter de tarir les sources de migration vers l'Europe. Les perspectives démographiques dans l'Afrique sub-saharienne constituent une menace redoutable pour notre continent. Mais l'efficacité de ces instruments reste à démontrer, les États membres n'ayant pas tous répondu dans les proportions convenues aux appels de fonds. Par ailleurs, ce dispositif échappe au contrôle parlementaire.

J'ai fait établir un diagramme de ce que j'appelle la « galaxie budgétaire ». Est ainsi mise en évi-

dence la monstruosité du budget de l'UE. Si l'UE est suspecte de ne pas parler aux citoyens européens, il est entendu que son budget abscons ne permet en aucune façon le respect d'un principe fondamental dans toute démocratie : « La société est en droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen).

La fuite en avant des engagements en attente de paiements

Élu député, j'ai choisi de siéger à la commission des budgets. D'emblée président, j'ai immédiatement pris part aux négociations budgétaires, trilogues et conciliations. La procédure prévoit que la Commission propose un projet de budget à la fin du printemps, il est soumis au Conseil qui procède à des coupes et s'en tient à des redéploiements de crédits. Vient la séquence parlementaire, en septembre, donnant lieu à d'innombrables amendements qui aboutissent invariablement à augmenter l'addition, tant en engagements qu'en paiements. Après son adoption en commission des budgets, le projet fait l'objet d'un vote en plénière, à la mi-octobre. S'enclenche alors un processus de discussions interminables, avec leurs rites convenus de théâtralisation. D'un côté le Conseil, conduit par le ministre des Finances du pays en charge de présidence pendant le semestre en cours. Il est entouré des représentants des autres États, parfois de rang ministériel, souvent de hauts fonctionnaires de leurs représentations permanentes à Bruxelles. Étrange système qui, en raison de la rotation des présidences du Conseil nous oblige à changer d'interlocuteur chaque semestre. En l'occurrence, le gouvernement italien fraîchement installé peinait à assumer sa responsabilité. De l'autre, la représentation du Parlement. En trilogue, négociation en format réduit, le président et les rapporteurs, en conciliation, 28 membres pour la plupart membres de la commission des budgets. Entre les deux branches de ce qu'il est convenu d'appeler « l'autorité budgétaire », la Commission pilotée par le commissaire responsable des budgets et des finances, faisant diligence pour rapprocher les points de vue et préparer les compromis. Au terme de cette succession de réunions chronophages les points de vue se rapprochent doucement. C'est au petit matin qu'un accord est trouvé entre le Parlement et le Conseil.

Tout budget fait l'objet en cours d'année d'ajustements sous forme de budgets rectificatifs. À l'automne 2014, nous étions en alerte du fait de

l'accumulation des factures impayées, près de 25 milliards d'euros. Situation insolite qui mettait en difficulté des acteurs institutionnels, des ONG, des laboratoires de recherche, des entreprises. Or nous étions saisis d'un projet de budget rectificatif 2014 tendant à rendre aux États membres 5 milliards d'euros. La Cour de Justice avait sévi, notamment en matière de concurrence déloyale, et de lourdes amendes avaient été encaissées. Situation ubuesque d'une Union européenne en cessation de paiements tenue de rendre de l'argent à ses actionnaires ! Au terme de longues et fastidieuses négociations, nous avons pu grappiller 3 milliards. Quand au budget 2015, nous avons dû abandonner l'essentiel des amendements laborieusement mis en forme par nos rapporteurs et collègues. Premier constat : c'est bien le payeur qui décide !

La plupart de ces impayés concernent les fonds de cohésion, c'est-à-dire les projets entrant dans les programmes de développement régional ou du fonds social européen. Le décalage moyen est de l'ordre de 220 milliards d'euros. Mais l'exécution n'est pas linéaire. Au démarrage de chaque cadre financier pluriannuel, la Commission redéfinit les objectifs et les modalités des programmes. Tous les acteurs ayant recours à ces crédits doivent s'approprier les nouvelles dispositions et redéfinir leurs propres projets pour les rendre éligibles aux subsides de l'UE. Pendant les premières années, les décisions d'engagement sont reportées et ne donnent lieu à aucun débours. Le nouveau cadre éponge ainsi les dettes du précédent. Mais la boule de neige ne va pas tarder à se reconstituer. Je redoute le pire à compter de 2018 et au-delà.

Paradoxe gestion qui freine les investissements conditionnés par les subventions européennes, en contradiction avec la volonté de relance de l'investissement exprimée par le président de la Commission. Le « plan Juncker » ne peut à lui seul gommer cette faille. C'est dire combien il est urgent de simplifier les procédures et de mettre un terme à la bureaucratie mortifère qui ruine tout espoir de performance. L'un de mes collègues, Gérard Deprez, député belge, a une heureuse formule pour dénoncer ce cycle extravagant qu'il appelle « effet yoyo ».

À la recherche des ressources propres

Comme indiqué précédemment, les députés européens ne votent pas le consentement à l'impôt. Les seules ressources propres sont constituées par les droits de douane perçus sur la valeur des importations provenant des pays tiers,

lorsqu'elles franchissent les frontières extérieures. Mais le produit global, 15 milliards d'euros, soit 10 % du budget, ne cesse de s'éroder du fait de la multiplication des traités de libre échange adoptés par l'UE. L'essentiel est donc financé par les États membres en fonction de leur revenu national brut (RNB) et de leurs recettes de TVA. La contribution de chacun d'eux, est corrigée par des mesures dérogatoires, arrachées discrètement au fil des Sommets de chefs d'État ou de gouvernement par les négociateurs de certains pays, comme condition de leur adhésion aux compromis recherchés. Mesures discrétionnaires soustraites à la vigilance parlementaire. Dit autrement, le Parlement européen prend acte du volume global, la répartition entre les payeurs n'est pas son affaire. Et si en cours de route, l'Union encaisse des ressources imprévues, type encaissement d'amendes, c'est au profit des contributeurs dont la charge sera réduite à due concurrence. Une telle règle tend à neutraliser l'impact de nouvelles ressources propres. En effet, imaginons que le produit des droits de douane soit plus robuste, la part versée par les États membres serait allégée d'autant. Il y a néanmoins une appétence particulière, chez les députés, pour des ressources dont ils auraient la maîtrise, fixant les assiettes, taux et quotités.

À l'automne 2013, le Conseil n'est parvenu à arracher l'accord du Parlement sur un projet de cadre financier pluriannuel révisé à la baisse, que sur l'engagement de rechercher de nouvelles ressources propres au bénéfice de l'Union. Dès février 2015, un groupe de *Haut niveau*, constitué par des experts choisis parmi les députés, les commissaires en fonction et personnalités qualifiées choisies par les États membres. Placé sous l'autorité de Mario Monti, ancien commissaire européen et Premier ministre italien, il a dressé un état des lieux et formulé des propositions. Les conclusions de ses travaux viennent d'être rendues publiques. Trois enseignements majeurs sont mis en évidence :

- 1- il est impératif que le budget de l'Union devienne lisible et compréhensible par les citoyens,
- 2- les ressources doivent être en lien avec les politiques de l'Union, enfin,
- 3- un équilibre subtil doit être trouvé entre les impôts et prélèvements européens et taxations opérées au plan national pour assurer une neutralité et éviter un supplément de pression fiscale au détriment des contribuables.

Appelant à l'unité budgétaire, le rapport met en débat de nombreuses propositions réalistes

à propos des activités soumises à imposition. En ligne de mire, le triptyque consommation, production, pollution. De judicieuses recommandations sont adressées aux États membres en vue d'harmoniser la présentation de leurs comptes publics, en commençant par la façon dont ils transcrivent dans leurs budgets respectifs leur contribution au budget de l'Union européenne.

Le rapport Monti signe la fin d'un cycle et dessine un cadre qui place l'Union européenne face à son destin et à ses obligations de légitimité démocratique. Le décor est ainsi planté à la veille de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel, au moment où le retrait du Royaume-Uni, contributeur net, va nécessiter de nouveaux arbitrages budgétaires et tirer les conséquences de la fin du système complexe des rabais déclenché par l'impératif « *I want my money back* » exprimé en son temps par Margaret Thatcher. Néanmoins, nous ne sommes pas encore prêts à voter un impôt ou une taxe. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait modifier les traités et acter une mutation institutionnelle conférant à l'Union européenne le statut d'État fédéral. En revanche, il est imaginable, par exemple, que si des droits devaient être acquittés par les demandeurs de visas désireux de venir en Europe, leur produit soit affecté au budget de l'UE en contrepartie du coût de la politique mise en œuvre pour contrôler les frontières extérieures.

Je soutiens pleinement le principe retenu par le groupe Monti selon lequel tout prélèvement obligatoire mis en recouvrement au profit de l'Union européenne ne peut aboutir à faire peser directement ou indirectement un surcroît de charges sur les épaules des contribuables européens. Je sais bien que l'impôt est au cœur de tout pacte communautaire, pour la République autant que pour l'Union, mais le jour où l'Europe percevra l'impôt, les prélèvements perçus à l'échelon infra européen, national ou local, devront être réduits à l'euro près. Dès lors, les États membres disposeront de moins de ressources et réviseront à la baisse leurs contributions. Le budget de l'UE ne disposera donc pas de nouvelles marges de manœuvre.

Au sein du Parlement, j'entends les arguments des adeptes de la taxe sur les transactions financières. Elle est incontestablement populaire tant l'opinion qui prévaut est qu'elle n'impacte pas les ménages. En fait tous les impôts finissent par être pris en charge par les citoyens, comme consommateurs ou emprunteurs. Au surplus, il n'est rien de plus aisément délocalisable qu'une transaction financière. Son institution comblerait les rêves

de la City de Londres ou des grandes places financières mondiales.

La diversité des cultures fiscales appellent une mise en convergence préalable des procédures et des législations. Le réalisme nous dicte de prévoir des transitions nécessairement longues. Pour l'immédiat, il convient sans doute d'orienter la réflexion vers des taxes prélevées aux frontières extérieures sur les importations. Le prélèvement d'une taxe carbone, souvent évoquée dans les débats, constitue une voie crédible et juste. Les contraintes imposées à ceux qui produisent en Europe impliquent le respect d'une concurrence loyale sans laquelle les phénomènes de délocalisations d'activités et d'emplois mettront en péril les bienfaits attendus du marché unique.

Quel budget pour quelle Europe ?

Il est vain de vouloir faire dire à un budget ce qu'il n'a manifestement pas les moyens d'accomplir. Nos débats parlementaires en sont l'illustration. Chacun entend tenir un discours attestant qu'il prend en compte l'emploi des jeunes, la maîtrise des flux migratoires, l'action humanitaire, l'accueil des réfugiés, la lutte contre l'évitement de l'impôt, les conséquences de la globalisation, la défense, la recherche, le soutien aux PME. L'Union européenne est face à son destin. Elle ne peut plus longtemps s'en tenir au simulacre. Les États membres peuvent être tentés par le repli sur les considérations et frontières nationales, ouvrant ainsi la voie au retour vers les nationalismes. À l'heure de la mondialisation, ils doivent s'interroger sur leur capacité à assumer efficacement leurs prérogatives de souveraineté. La montée des courants populistes est l'expression de l'exaspération des citoyens devant le spectacle de l'impuissance politique. Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne rappelle sans cesse que l'Union doit s'occuper des grandes questions et renoncer à l'accessoire. Trop de nostalgie encombre l'esprit des chefs d'État et de gouvernement, autorisant les grands services et administrations publiques nationales à jouer les prolongations.

L'Europe doit s'attacher, en application du principe de subsidiarité, à développer des actions qui privilégient l'efficacité, les synergies et l'économie des dépenses publiques consolidées. Le fait que le Service européen d'action extérieure, préfiguration d'un ministère européen des affaires étrangères, s'estime obligé d'acquiescer un immeuble à Pékin, à Tokyo et dans de nombreux autres pays tiers, ajoutant ainsi une vingt-neuvième

ambassade aux vingt-huit instituées par chacun des États membres, doit nous conduire à nous interroger sur la cohérence de nos actions. Il est manifeste que l'Union n'a pas de diplomatie digne de ce nom. Premier donateur en Palestine, l'UE est absente des négociations de paix !

Avant de préparer le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, ou 2021-2025, car la durée fait l'objet d'un débat, il est indispensable de passer en revue les compétences de souveraineté des États membres et de convenir que celles d'entre elles qui échappent désormais au pouvoir national doivent être partagées pour redevenir effectives. Si l'évaluation et le bilan peuvent donner lieu à de longues discussions, il est des thèmes qui ne peuvent être ajournés : diplomatie, défense, terrorisme, flux migratoires, aide au développement en Afrique et au Moyen-Orient, paradis fiscaux, régulation numérique, lutte contre la grande criminalité. C'est en convenant de partager des compétences que les États s'engageront à transférer les moyens qu'ils y

consacraient au budget de l'Union. Étape décisive dans la construction européenne qui ne peut laisser les peuples à l'écart. La révision des traités implique une Convention ouverte à l'opinion publique.

Dit autrement, le budget résultera des compétences que nous entendons désormais confier à l'Union. Celui d'aujourd'hui est le révélateur d'une impotence qui ne peut se prolonger sans déclencher la révolte des citoyens. Celui de demain devra nous donner les moyens de reprendre avec confiance notre destin en main.

La zone euro constitue d'ores et déjà un champ d'expérimentation. Les convulsions qu'elle subit sont la conséquence de ses failles de gouvernance. La Banque centrale européenne, d'essence fédérale, s'efforce de palier l'absence de gouvernement et le non-respect des règles du pacte de stabilité et de croissance. La démonstration est ainsi faite de l'urgence d'une intégration politique.

L'urgence est de définir le projet. Le budget sera le gage de sa crédibilité. ■