

Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009

L'exercice de révision du « cadre financier européen »¹, qui sera initié en septembre 2007 sur la base d'un premier document de cadrage de la Commission européenne, est une occasion majeure de promouvoir une réflexion approfondie s'agissant du budget de l'Union européenne. Le Conseil européen de décembre 2005² a en effet invité la Commission européenne à « entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la Politique Agricole Commune, et des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni »³.

Si l'on s'en tient au calendrier évoqué par le Conseil européen de Décembre 2005⁴, et précisé depuis par la Commissaire européenne chargée du budget⁵, il apparaît que cet exercice inédit permettra aux institutions communautaires et à l'ensemble des parties concernées d'évoquer la structure et la niveau du budget de l'UE très en amont des décisions finales (qui devraient porter sur les années

2013 et suivantes) et sans se positionner d'emblée sur des propositions chiffrées.

Un tel calendrier paraît de nature à déconnecter quelque peu les discussions sur le budget communautaire des marchandages financiers entre États auxquels elles donnent parfois lieu. Il est également susceptible de nourrir une production intellectuelle qui puisse renouveler l'approche du débat sur le budget de l'UE, notamment en s'efforçant d'intégrer l'ensemble des éléments financiers, comptables, diplomatiques et sociologiques concernés, afin de faire preuve de réalisme politique.

C'est dans cette perspective que le Centre d'analyse stratégique a souhaité organiser un séminaire de travail évoquant quelques uns des enjeux centraux de la prochaine révision du cadre financier de l'UE et qui se focalisera sur trois thématiques principales :

Quelle évaluation des dépenses publiques de l'UE et de ses États-membres ?

Quelle répartition des dépenses publiques entre niveau national et niveau communautaire ?

Quel financement pour l'UE ?

L'objectif visé par ce document de travail est de susciter, au travers d'un ensemble de questions, des réflexions qui pourront nourrir les débats conduits lors du séminaire du 11 juillet prochain, puis les propositions faites par le Gouvernement français.

¹ Le « cadre financier européen » permet de fixer de manière pluriannuelle (actuellement entre 2007 et 2013) les plafonds de crédits à respecter lors de l'adoption du budget annuel de l'UE

² Financial perspectives 2007-2013 – Council of the EU 15915/05 du 19.12.05

³ Ce débat doit *a priori* porter sur les budgets de l'après-2013. Il peut aussi influencer sur l'affectation des différentes dépenses à l'intérieur des rubriques du cadre financier 2007-2013. Une éventuelle réforme de la PAC, liée au « bilan de santé » prévu au moment de la réforme de 2003 et aux négociations OMC, pourrait aussi interférer avec le rendez-vous budgétaire de 2008-2009.

⁴ Voir

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf

⁵ Voir

http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2007may11_en.pdf - page 7

I - Les dépenses publiques de l'UE et de ses États-membres : forces et faiblesses

L'UE consacrerait trop d'argent à son agriculture (plus du tiers de son budget) alors que celle-ci ne représente qu'une part réduite de son PIB (de l'ordre de 3 %) ; à l'inverse, elle ne consacrerait pas assez d'argent aux « dépenses d'avenir » (éducation, R&D etc.) invoquées par la stratégie de Lisbonne, dont la réussite constitue pourtant sa priorité à l'horizon 2010. Si ces deux arguments ont été les plus fréquemment entendus lors des précédentes négociations budgétaires, ne semblent-ils pas révélateurs d'une approche à la fois :

- très/trop large ? Le budget communautaire n'apparaît-il pas comme un instrument ayant vocation à répondre à l'ensemble des défis politiques (économiques, sociaux, diplomatiques, etc.) auxquels l'UE et ses pays membres font face ?
- très/trop étroite ? Les dépenses communautaires ne sont-elles pas invoquées à titre quasi exclusif, alors qu'elles ne représentent que 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques européennes⁶, très fortement concentrées au niveau des États membres ?

L'option inverse de privilégier une vision élargie des finances publiques européennes (voir annexe 1) n'apparaît-elle pas plus prometteuse au regard de la nature du cadre politique communautaire et de ses évolutions récentes ? :

- usage généralisé de la pratique du cofinancement par l'UE ;
- diversification des modes de coopération européenne (structure en « trois piliers », formule des « coopérations renforcées » etc.) ;
- développement des « méthodes ouvertes de coordination » (par exemple utilisée pour la stratégie de Lisbonne), qui fixent des objectifs à atteindre par les États membres tout en leur laissant un large choix des moyens pertinents etc⁷.

1 - Dans ce contexte, il apparaît souhaitable que la prochaine révision du budget de l'UE puisse prendre appui sur une analyse intégrant l'ensemble des dépenses publiques européennes par secteurs.

Cette présentation exhaustive de l'ensemble des financements publics européens faisant aujourd'hui défaut, il est possible d'utiliser les données disponibles les plus exploitables pour dresser un

⁶ Qui représentent au total près de 44% du PIB de l'UE, ce chiffre variant considérablement selon les pays.

⁷ Sur ce sujet, voir Yves Bertoncini - Budget communautaire et stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens ? Note de veille du Centre d'analyse stratégique Octobre 2006 - Annexe 1 du présent document.

état des lieux illustratif de la situation de quelques secteurs :

Tableau 1

État des lieux de quelques dépenses publiques agrégées en 2005

En % du PIB	Budget communautaire*	Budgets nationaux	Total UE
Agriculture	0,39 %	0,16 %**	0,55 %
Recherche et développement	0,04 %	0,63 %	0,67 %
Education/formation	0,01 %	5,24 %***	5,25 %
Aide publique au développement	0,03 %	0,32 %	0,35 %

Sources : Commission européenne (Journal officiel L 77 du 16 mars 2007), Eurostat (Classification des Fonctions des Administrations Publiques - CFAP), OCDE (statistiques du Comité d'aide au développement), calculs du CAS

* Les montants correspondent aux paiements effectivement exécutés par l'UE en 2005

** Les dépenses publiques nationales pour l'agriculture prises en compte sont celles qui sont considérées comme des aides d'État par la Commission européenne (soit une très grande partie des concours publics à l'agriculture). Les dépenses publiques d'éducation dans le secteur agricole ne sont pas incluses.

*** Les dépenses publiques d'éducation des pays de l'UE pour 2005 oscillaient entre 2,7 % (Grèce) et 7,9 % (Danemark) du PIB (p.m. France : 6,2 %).

N'est-ce pas en raisonnant en termes « agrégés » qu'on peut le mieux :

- évaluer l'importance budgétaire réelle accordée à tel ou tel objectif politique ou secteur économique au sein de l'UE ?
- indiquer si la hiérarchie actuelle des financements apparaît conforme ou non à la hiérarchie des priorités définie par les autorités de l'UE ?
- identifier les secteurs dans lesquels il serait souhaitable d'augmenter le niveau global des financements publics et ceux dans lesquels il serait souhaitable de les diminuer ?

Ce raisonnement agrégé permet en tous cas de constater que près des trois quarts des dépenses publiques agricoles sont concentrés au niveau communautaire, alors que seule une part infime des dépenses publiques d'éducation y est engagée. Un tel constat ne doit-il pas amener à relativiser la portée des critiques indiquant que l'UE consacre davantage d'argent à son agriculture qu'à son éducation ? Ne doit-il pas conduire à constater que la hiérarchie actuelle des financements publics européens correspond peu ou prou aux priorités établies au niveau communautaire – ce qui n'exclut naturellement pas des ajustements ultérieurs ?

Une vision agrégée des financements publics européens permet aussi de mieux comparer le soutien public accordé par l'UE à tel ou tel secteur à celui octroyé par ses principaux concurrents (USA, Japon, pays émergents). Permet-elle de mieux identifier les domaines dans

lesquels un investissement supplémentaire pourrait être nécessaire – ce que ne permet pas une analyse fondée sur le seul budget communautaire, dont la structure et le niveau correspondent aux compétences attribuées à l'UE ?

Tableau 2

Situation des dépenses publiques de l'UE, des États-Unis et du Japon (2005)

<i>En % du PIB</i>	<i>UE</i>	<i>États-Unis</i>	<i>Japon</i>
Agriculture	0,55 %	0,57 %	0,58 % *
Recherche et développement	0,677 %	0,81 % **	0,57 % **
Education/formation	5,25 %	5,43 % **	3,7 % **
Aide publique au développement	0,35 %	0,22 %	0,28 %

Sources : Commission européenne (Journal officiel L 77 du 16 mars 2007), Eurostat (Classification des Fonctions des Administrations Publiques - CFAP), OCDE (statistiques du Comité d'aide au développement), US Bureau of economic analysis, Ministère des finances japonais

* Données 2004,
** Données 2003

2 - La nécessité de promouvoir une vision élargie du débat sur le budget communautaire doit-elle également conduire à aller au-delà même des seules dépenses publiques européennes, pour envisager à la fois les dépenses privées et les interventions publiques non budgétaires ?

L'exemple de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne paraît inciter à aller dans ce sens, dès lors que sa réussite semble dépendre pour une grande part :

- de la bonne application des « lignes directrices pour la croissance et l'emploi »⁸ adoptées par les États membres, qui évoquent principalement des interventions de type juridique : libéralisation des marchés du travail, des biens, et des services, mise en place d'un environnement réglementaire plus favorable aux activités économiques, etc. ;
- de la montée en puissance des financements dédiés à des facteurs de production générateurs de croissance endogène (éducation et la formation pour le capital humain ; R&D pour le capital technique ; infrastructures pour le capital physique), dont la dimension privée est souvent mise en exergue : ainsi de l'objectif emblématique d'une dépense européenne totale de R&D s'élevant à 3 % du PIB de l'UE, et dont les 2/3 ont vocation à émaner du secteur privé.

⁸ Voir http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_fr.pdf

Les comparaisons chiffrées internationales ne semblent-elles pas indiquer que, si une augmentation des financements publics paraît parfois souhaitable, elle n'est pas toujours la plus déterminante pour combler le retard de l'UE par rapport à ses principaux concurrents ?

Pour deux des secteurs les plus emblématiques de la stratégie de Lisbonne (voir tableau 3), il apparaît en tous cas que :

- l'UE affiche un niveau de dépenses publiques de R&D assez comparable (USA) voire même supérieur (Japon) à ses principaux concurrents, alors que son retard est beaucoup plus marqué s'agissant des dépenses privées (qui sont par exemple plus de deux fois moindres par rapport au Japon) ;
- il en va de même en matière de dépenses d'éducation, pour lesquelles c'est encore en matière de dépenses privées que l'UE accuse le retard le plus substantiel par rapport au Japon et des USA, alors que son niveau de dépenses publiques est comparable (USA) ou supérieur (Japon).

Tableau 3

Dépenses totales de R&D et d'éducation

<i>%age du PIB</i>	<i>UE 25 (2005)</i>	<i>USA (2003)</i>	<i>Japon (2003)</i>
Dépenses de R&D	1,85	2,67	3,2
dont			
- État	0,64	0,81	0,57
- Industrie	1,01	1,64	2,38
- Etranger	0,16*	n.d.	0,01
Dépenses d'éducation	5,83 **	7,51	4,95
dont			
- dépenses publiques	5,2	5,43	3,7
- dépenses privées	0,63	2,08	1,25

Sources : Eurostat (Dépense intérieure brute de R&D ; Dépenses consacrées aux ressources humaines) n.d. : non disponible

* ce chiffre inclut les dépenses communautaires
**donnée 2003

Ces comparaisons internationales doivent naturellement être maniées avec précaution, compte tenu des différences de contexte entre les pays concernés. Elles ne visent pas à dévaloriser l'utilité et l'impact du budget communautaire. Doivent-elles cependant inciter à :

- envisager l'utilisation du budget de l'UE dans le cadre d'une approche intégrant aussi les interventions publiques de type réglementaire ou politique, et les interventions financières du secteur privé (dépenses des ménages, rôle de la BEI, partenariats public-privé etc.) ?
- ne pas mobiliser le budget communautaire tous azimuts et à le concentrer sur des enjeux vis-à-

vis desquels sa valeur ajoutée est clairement démontrée ?

II - Quelle répartition des dépenses publiques entre niveau national et niveau communautaire ?

Comme le rappelle son traité fondateur, les compétences de l'UE sont « subsidiaires » par rapport à celles de ses États membres, qui conservent de fait la maîtrise des principaux choix publics ainsi que de la très grande partie des financements en découlant : n'en va-t-il pas de même pour le budget de l'UE, qui n'est lui aussi qu'un instrument subsidiaire, et dont la valeur ajoutée doit être à la fois démontrée d'un point de vue technique et reconnue d'un point de vue politique ?

Sur le plan technique, nombre de rapports ont entrepris de mettre en évidence les secteurs dans lesquels il pourrait être souhaitable d'accroître les dépenses communautaires et, à l'inverse, ceux dans lesquels elles pourraient être réduites⁹. Ces rapports s'appuient le plus souvent sur une analyse distinguant les fonctions de redistribution, d'allocation et de stabilisation classiquement exercées par un budget public. Pour identifier les secteurs dans lesquels l'UE aurait intérêt à engager davantage de dépenses communes, ils s'attachent à mettre en évidence deux types de justifications principales : celles liées à la présence d'externalités positives ou de rendements d'échelle croissants. Sur un registre connexe, nombre d'analystes s'attachent à dresser un inventaire des « biens publics européens », dont l'existence leur paraît justifier l'intervention financière de l'UE¹⁰. La plupart de ces analyses soulignent la nécessité d'engager davantage de dépenses communautaires dans certains secteurs, et notamment ceux de la recherche&développement, de l'éducation et de la formation et des réseaux transeuropéens de transports et d'énergie.

L'approfondissement de ces démarches est indispensable à l'approche de la révision du cadre financier européen, afin que celle-ci puisse reposer sur des fondements techniques robustes. Il semble cependant nécessaire d'aborder la préparation de cette révision en répondant à une série de questions politiques très présentes au moment des négociations budgétaires communautaires, mais pas toujours prises en compte dans les analyses qui leur sont consacrées.

⁹ Voir notamment André Sapir « An agenda for a growing Europe » - Rapport au Président de la Commission européenne - février 2004

¹⁰ Voir par exemple Jean-Paul Fitoussi et Jacques Le Cacheux - L'état de l'Union européenne 2007 Fayard Presses de Sciences Po 2007

1 - Ne faut-il pas tout d'abord souligner que le budget de l'UE a été mis en place non pour répondre à l'ensemble des défis économiques et sociaux auxquels les pays européens sont confrontés, mais qu'il est monté en puissance avant tout pour répondre à un défi précis : celui de compenser les effets potentiellement inégalitaires de l'intégration économique européenne ?

La progression du budget communautaire (cf. encadré) paraît de fait étroitement liée à chaque approfondissement de l'intégration économique européenne :

- approfondissement technique, avec l'abaissement des droits de douane prévu par le Traité de Rome, la mise en œuvre des « quatre libertés » décidée par l'Acte unique etc. ;
- approfondissement géographique, au moment des adhésions de nouveau pays membres, qui étendent d'autant les dimensions du marché unique européen.

Encadré

Les grands compromis budgétaires entre États de l'UE

- La Politique agricole commune a été mise en place dans les années 1960 sur la base d'un compromis franco-allemand reposant sur le constat que l'industrie allemande bénéficierait fortement du Marché commun, et qu'il était donc légitime que l'agriculture française bénéficie elle aussi de son appartenance à la CEE¹¹.
- La mise en place du Fonds social européen a elle aussi été décidée au moment de la signature du traité de Rome, avec l'objectif général de compenser les chocs concurrentiels liés à la mise en place du Marché commun et l'objectif particulier de favoriser la formation et la mobilité des travailleurs italiens.
- La Politique régionale a pris son essor suite à l'adhésion du Royaume-Uni (création du FEDER en 1974), afin de bénéficier à un pays à l'époque en retard de développement par rapport à la moyenne communautaire et peu susceptible de bénéficier de la PAC.
- Prolongeant cette politique, la « Politique structurelle » a vu ses moyens doubler au moment de la mise sur les rails du marché unique (« paquet Delors 1 ») et suite à l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal¹².
- Les moyens alloués à cette politique ont ensuite été augmentés de 50 % suite à l'accord relatif au passage à l'Union économique et monétaire (« paquet Delors 2 »), qui a également conduit à la création du « Fonds de cohésion » pour faciliter le passage à l'euro¹³.
- Sur un registre plus symbolique, on peut noter que les fonds structurels ont financé des territoires à « faible densité de population »¹⁴ à compter de l'adhésion de la Suède et de la Finlande.
- Les 12 pays ayant rejoint l'UE entre 2004 et 2007, et dont le niveau de vie par habitant est sensiblement inférieur à la moyenne communautaire, se sont vus attribuer plus de la moitié des financements structurels prévus pour la période 2007-2013.

¹¹ On peut considérer que l'accord Chirac-Schröder de 2002 constitue le renouvellement de cet accord fondateur.

¹² À noter que l'Espagne et le Portugal n'avaient pas participé aux négociations ayant abouti à la signature de l'Acte Unique en 1985, et que le doublement des fonds structurels avait aussi pour objectif de le rendre plus acceptable à leurs yeux.

¹³ Le Fonds de cohésion a été mis en place au bénéfice de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal.

¹⁴ C'était à l'époque « l'objectif 6 » des fonds structurels.

Le fait que les arbitrages rendus en 2005 aient conduit à une adaptation très limitée du budget communautaire (voir tableau 4)¹⁵ confirme-t-il que les principaux compromis diplomatiques passés entre les États membres de l'UE depuis les origines de la construction européenne structurent encore aujourd'hui une très grande partie du budget communautaire (en matière agricole et structurelle) ?

Dans ce contexte, l'un des enjeux de la révision du cadre financier européen sera-t-il de vérifier si de tels compromis diplomatiques sont toujours opératoires ou appelés à être revus ?

L'idée selon laquelle le budget communautaire serait une « relique historique »¹⁶ ne mériterait-elle pas d'être évaluée à l'aune d'une analyse des effets actuels de l'intégration économique européenne ?

Tableau 4

Structure du budget communautaire : part des différentes rubriques (crédits d'engagement)

<i>Rubriques du cadre financier (en % du total – prix 2004)</i>	<i>Moyenne 2000-2006*</i>	<i>Moyenne 2007-2013</i>
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	6,1 %**	8,6 %
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	38,4 %	35,6 %
2 Conservation et gestion des ressources naturelles	44,5 %	43 %
3 Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	0,8 %	1,2 %
4 L'UE en tant que partenaire mondial (FED*** exclu)	4,5 %	5,7 %
5 Administration	5,1 %	5,7 %
6 Réserves	0,005 %	----
7 Compensation	0,5 %	0,1 %

Sources : Commission européenne, JOUE, calculs Centre d'analyse stratégique

*Ces montants intègrent les corrections intervenues au titre de l'inflation (perspectives financières 2000-2006 calculées en prix 2004) et les ajustements budgétaires consécutifs à l'adhésion de 10 nouveaux pays en 2004.

** Les rubriques 1a et 3 étant nouvelles, la comparaison chiffrée avec l'enveloppe globale 2000-2006 livre des ordres de grandeur indicatifs. *** Fonds européen de développement

2 – Au-delà des considérations techniques, le débat sur la subsidiarité du budget communautaire ne doit-il pas aussi mieux intégrer l'hétérogénéité des préférences collectives et des besoins nationaux dans une Union européenne de 27 membres ?

N'est-ce pas en se situant sur ce registre politique qu'on peut le mieux mettre en perspective les récentes négociations budgétaires européennes ? :

¹⁵ Voir également Yves Bertoncini – Budget communautaire et stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens Note de veille du Centre d'analyse stratégique n°29 octobre 2006.

¹⁶ Selon l'expression d'André Sapir in "An agenda for a growing Europe" - Rapport au Président de la Commission européenne – février 2004

- certaines dépenses (notamment agricoles) ont pu être mises en cause, sinon dans leur principe, au moins dans leur niveau ;
- une hausse éventuelle d'autres types de dépenses communautaires (par exemple dépenses extérieures ou dépenses de stabilisation conjoncturelle) n'ont pas semblé susciter un large consensus¹⁷ (voir annexe 2).

Dans ce contexte, les appels à une augmentation massive des dépenses communautaires, et donc d'un budget communautaire bien supérieur à 1 % du PIB, peuvent-ils s'appuyer sur un consensus politique aussi puissant que celui qui paraît fonder la légitimité des dépenses redistributives actuellement majoritaires au sein du budget communautaire ?

3 – Le débat sur la répartition des dépenses nationales et communautaires doit-il également s'appuyer sur une meilleure prise en compte de l'influence exercée par les groupes d'intérêt concernés ?

La répartition actuelle de ces dépenses (voir tableau 5) laisse apparaître que le budget communautaire est aujourd'hui stratégique pour un nombre limité de secteurs, dont les acteurs ont un intérêt particulier à suivre et à influencer les négociations financières européennes.

Tableau 5

Répartition des dépenses publiques entre l'UE et les États membres en 2005 dans quelques domaines politiques

<i>En %age de la dépense totale</i>	<i>Union européenne</i>	<i>États membres</i>
Agriculture*	71,8 %	28,2 %
Recherche&développement**	6,3 %	93,7 %
Education et formation**	0,1 %	99,9 %
Aide au développement****	14,3 %	85,7 %

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE (DAC aid statistics), calculs du Centre d'analyse stratégique

* Les pourcentages correspondent : du côté communautaire aux dépenses de la politique agricole commune ; du côté des États membres aux aides d'État au secteur de l'agriculture..

** Les pourcentages correspondent : du côté communautaire aux dépenses exécutées en faveur du Programme cadre de recherche ; du côté des États membres aux crédits budgétaires publics civils alloués à la R&D (CBPRD). NB : les CBPRD représentent des prévisions budgétaires et non des dépenses effectivement exécutées.

*** Les pourcentages correspondent : du côté communautaire aux dépenses exécutées conformément aux lignes budgétaires Education et formation tout au long de la vie ; du côté des États membres aux dépenses des administrations publiques en faveur de l'Enseignement, conformément à la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP).

**** Les pourcentages correspondent aux dépenses d'aide officielle au développement telles que définies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (programmes de développement, aide humanitaire et allègement de la dette). NB : les 6 États membres de l'UE n'appartenant pas à l'OCDE n'ont pas été pris en compte.

¹⁷ Voir Amélie Barbier-Gauchard et Yves Bertoncini – La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? Note de veille n°59 du Centre d'analyse stratégique – mai 2007

Dans ce registre, les agriculteurs semblent constituer une catégorie particulière : si la PAC a jusqu'ici représenté le premier poste du budget européen¹⁸, elle représente aussi près des ¾ du total des dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Europe. Cette importance stratégique explique-t-elle pourquoi la PAC a tout d'abord été mise en œuvre sur la base d'un système de cogestion¹⁹ avec les organisations professionnelles du secteur, et pourquoi leur influence demeure encore très forte, aussi bien auprès des institutions communautaires qu'auprès des gouvernements nationaux ?

Tous les acteurs bénéficiant d'importants financements européens sont tentés de peser sur les négociations budgétaires communautaires en utilisant les moyens d'influence dont ils disposent, et qui sont très hétérogènes. Les acteurs bénéficiant d'ores et déjà des financements communautaires n'ont-ils pas un avantage stratégique important sur ceux qui pourraient en bénéficier et dont la convergence d'intérêt et le degré de mobilisation ne sont pas toujours aussi forts, alors même qu'ils doivent convaincre du bien fondé d'engager de nouvelles dépenses à leur attention ? Plus généralement, une analyse des négociations sur le budget communautaire ne doit-elle pas davantage tenir compte de l'influence exercée par ses bénéficiaires actuels ou potentiels, et qui semble pouvoir jouer un rôle non négligeable sur leur issue ?

4 – Dans quelle mesure le débat sur la définition des dépenses communautaires peut-il prendre en compte les demandes exprimées par les citoyens, par exemple enregistrées par les enquêtes « Eurobaromètre » publiées par la Commission européenne ?

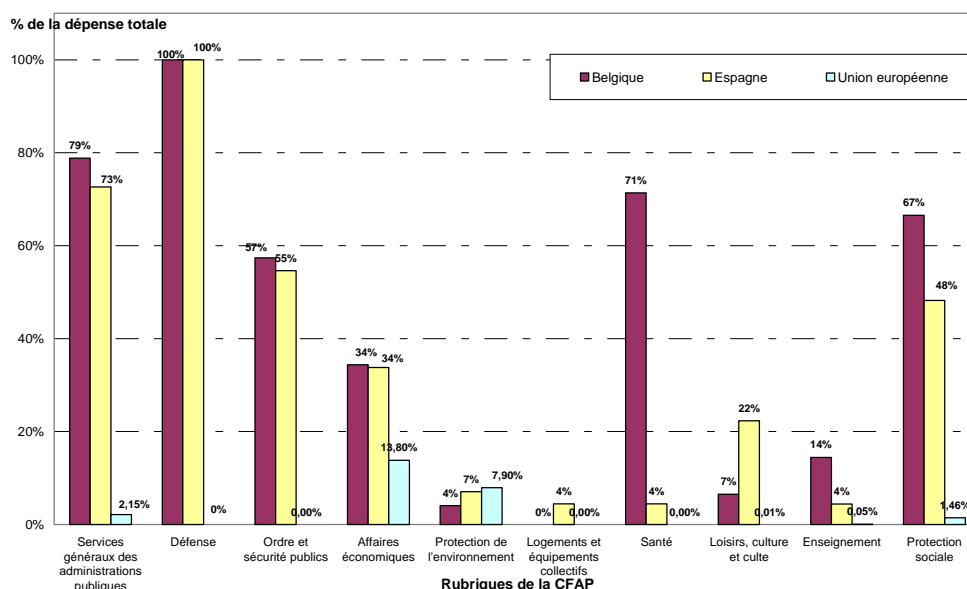
Ces enquêtes sont les plus souvent invoquées, notamment au Parlement européen, pour justifier le développement d'une politique extérieure européenne commune, qui semble bénéficier d'un large soutien populaire²⁰. Elles sont également utilisées pour sonder les Européens vis-à-vis de dépenses sectorielles, par exemple en matière agricole²¹ ou d'aide humanitaire²² : Les résultats de ces études sont à chaque fois diffusés auprès des institutions européennes et au niveau national et peuvent ponctuellement venir nourrir le débat public. Peut-on cependant considérer que ces enquêtes et études sont susceptibles de réellement peser sur l'évolution du débat budgétaire communautaire ?

5 – Le débat sur la répartition des dépenses nationales et communautaires peut-il enfin être éclairé par l'exemple d'autres « fédérations budgétaires » (voir tableaux 6) ?

Tableaux 6

Répartition des dépenses publiques entre niveau central et niveau local en fonction de la CFAP (année 2005)

% des dépenses engagées au niveau central



¹⁸ Elle représente aujourd'hui environ un tiers du budget total et devrait céder sa première place en 2008 au profit de l'ensemble des politiques se rapportant à la croissance et l'emploi, si l'avant projet de budget présenté par la Commission européenne est adopté en l'état.

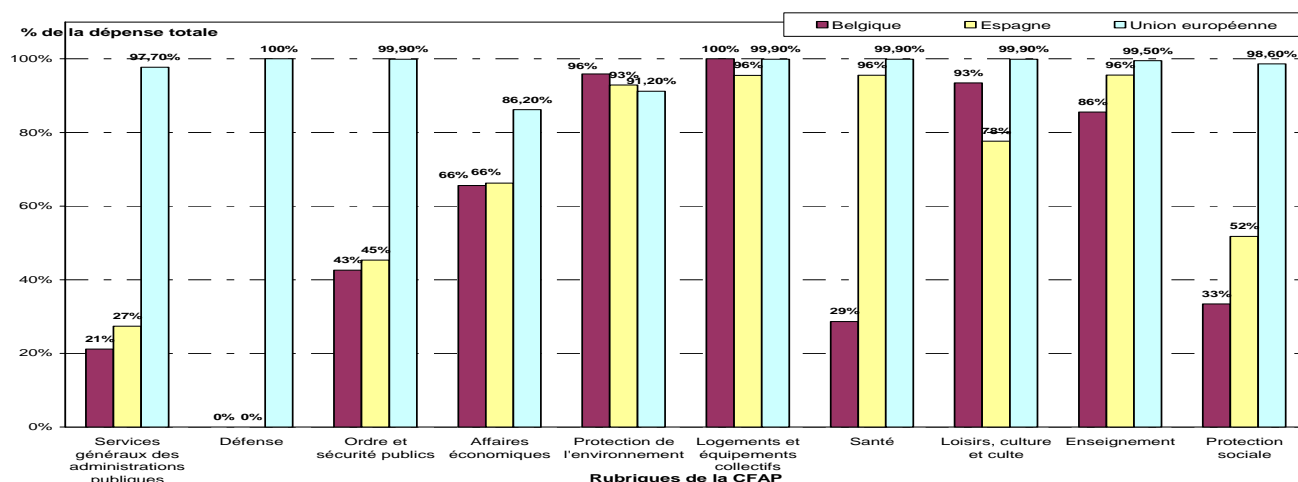
¹⁹ Voir Paul Magnette - Le régime politique de l'Union européenne Presses de Sciences Po 2005

²⁰ Voir par exemple Eurobaromètre 66 – L'opinion publique dans l'Union européenne – Décembre 2006

²¹ Voir Eurobaromètre Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune en 2006

²² Voir spécial Eurobaromètre 268 « Humanitarian aid » - 2006

% des dépenses engagées au niveau local



Sources :

Eurostat New Cronos Database (Classification des Fonctions des Administrations Publiques, CFAP) pour les dépenses des États membres ;
An Agenda for a Growing Europe, Rapport Sapir, Table 3.1 The budgets of the Community and the Member States, 2000, pour les dépenses communautaires.

A noter : la composante de redistribution interpersonnelle de la PAC a été compté dans la rubrique Protection sociale

Si l'on s'en tient aux rubriques « CFAP », il apparaît que l'actuelle répartition des dépenses au sein de l'UE est fort différente de celle en vigueur au sein d'autres ensembles politiques dont la structure est fédérale (Belgique) ou régionalisée (Espagne).

A cadre politique inchangé et à court terme, est-il cependant possible d'envisager que la répartition des dépenses entre niveau national et niveau communautaire est susceptible d'être modifiée et, si oui, dans quels secteurs ? Quelle évolution peut-on envisager à plus long terme dans un contexte politique susceptible de fortement évoluer ?

III - Quel financement pour l'UE ?

L'exercice de révision du « cadre financier européen » ne portera pas que sur les dépenses communautaires, mais aussi sur les ressources de l'UE. Si l'Accord Interinstitutionnel du 17 mai 2006²³ comprend une « déclaration relative au réexamen du cadre financier » confirmant les conclusions du Conseil européen, il signale également l'intention du Parlement européen de « convoquer une conférence pour dresser le bilan du système des ressources propres, à laquelle participeront les parlements nationaux », et dont les résultats seront considérés comme une contribution au processus de réexamen.

Ces éléments et les développements auxquels ils ont depuis donné lieu semblent tout d'abord indiquer que la nécessité d'une éventuelle modification du financement de l'UE est diversement

ressentie par les acteurs concernés : le contraste entre la référence assez vague du Conseil européen aux recettes de l'UE et l'engagement explicite du Parlement européen de dresser « un bilan du système des ressources propres » n'en offre-t-il pas un témoignage symbolique ?

1 - Une modification du financement de l'UE paraît-elle cependant possible voire envisageable à court et moyen terme ?

Le système de financement de l'UE (voir tableau 8) a connu trois grandes évolutions structurelles :

- création d'un « système de ressources propres » en 1970, essentiellement fondé sur les droits de douanes communautaires et des prélèvements agricoles ;
- mise en place en 1980 d'une contribution nationale fondée sur le prélèvement d'un pourcentage de l'assiette de la TVA des États membres ;
- création d'une contribution nationale fondée sur le Produit national brut des pays membres en 1988, et qui est mobilisée pour financer les dépenses non couvertes par les autres ressources.

Ces différentes ressources ont depuis lors connu des évolutions contrastées mais linéaires (voir tableau 7) :

- la part relative des ressources propres dites « traditionnelles » et de la TVA a fortement décliné ;

²³ Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière JOUE C 139/1 du 14.06.06

- la part de la ressource RNB a fortement progressé, et elle finance aujourd'hui plus des 2/3 du budget de l'UE.

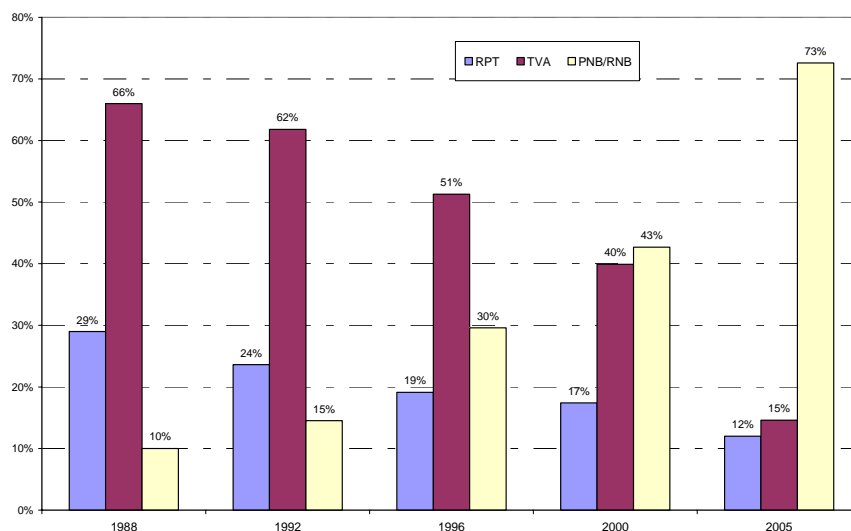
Dans ce contexte, réfléchir à une modification du système de financement de l'UE commande d'abord de se demander pour quels motifs elle pourrait intervenir :

- la volonté de donner une certaine autonomie financière à l'UE par rapport à ses États membres a en partie justifié la décision de lui donner des « ressources propres » dans les années 70 : une telle volonté politique est-elle fortement exprimée aujourd'hui et, si oui, par qui ?
- la nécessité de mettre en place un système de financement capable de répondre à l'augmentation des dépenses communautaires a conduit à la création de la ressource TVA en

1980, puis de la ressource PNB en 1988 : une telle nécessité est-elle palpable aujourd'hui, alors que le cadre financier de l'UE limite le niveau du budget communautaire à un peu plus de 1 % du PNB européen ?

- la nécessité de mettre en place un système répartissant équitablement les contributions financières entre les États membres – il a été jugé que ce n'était pas le cas de la « ressource TVA » mise en place dans les années 80 - a suscité la création de la ressource PNB en 1988 : dès lors que cette ressource a peu à peu pris une part prépondérante dans le financement de l'UE, doit-on considérer qu'elle répond efficacement à une exigence d'équité entre États ?

Tableau 7
Les recettes de l'UE



Sources :

1988 : Rapport d'information 136 (98-99) – Délégation du Sénat français pour l'UE.

1992 : "Le financement de l'Union Européenne", Commission européenne Juillet 1998

1996&2000 "Le financement de l'Union européenne", Commission européenne Sept. 2004

2005 : Parlement européen, fiches techniques « 1.5.1. Les recettes et dépenses de l'Union »

Au-delà de ces trois motifs ayant historiquement conduit à une réforme de la structure des ressources de l'UE, on peut également citer :

- la volonté d'assurer une meilleure transparence du financement de l'UE, qui peut par exemple conduire à s'interroger sur la nécessité de créer un « impôt communautaire » ou de supprimer les mécanismes ad hoc de compensation et de réduction accordés à certains États membres ;
- la volonté de mettre en place une ou des taxations communautaires ayant pour but

d'influencer le comportement des acteurs économiques et de le rendre conforme aux objectifs de l'UE et de ses États membres (exemple des taxes CO2 visant à la protection de l'environnement).

Ne faut-il pas cependant constater que le système de financement de l'UE a subi peu de modifications structurelles notables depuis 1988, malgré les nombreux rapports²⁴ ou études²⁵ établis sur le sujet?

²⁴ voir par exemple Commission européenne "Le financement de l'Union européenne" COM (2004) 505 final/2 septembre 2004

N'est-il pas également notable que les propositions de nouvelles ressources formulées par la Commission européenne au moment de la négociation du cadre financier 2007-2013 n'ont débouché sur aucun aménagement majeur ? **Ce statu quo ne semble-t-il pas confirmer qu'au-delà même des débats de fond, il faut tout d'abord démontrer et convaincre du bien-fondé des motifs pour lesquels il serait nécessaire de modifier le financement de l'UE au moment de la prochaine révision du cadre financier européen (voir annexe 3) ?**

2 – L'analyse des réflexions relatives au financement de l'UE ne semble-t-elle pas indiquer que, si elle était jugée souhaitable, son éventuelle révision pourrait s'inscrire dans deux grands types de scénarios ?

Dans le premier scénario, il s'agirait de conserver les ressources actuelles de l'UE, mais de modifier leur importance relative. L'augmentation de la part des « ressources propres traditionnelles » n'étant guère envisagée²⁶, deux grandes options sont en présence :

- augmentation de l'importance de la ressource TVA au détriment de la ressource RNB/PNB ;
- à l'inverse, poursuite de l'augmentation de la ressource RNB, qui pourrait même devenir l'unique ressource de l'UE²⁷ ;

Dans le second scénario, l'UE serait appelée à se doter d'une ou plusieurs nouvelles ressources, visant à compléter voire à suppléer ses ressources actuelles.

Cette perspective a elle aussi donné lieu à plusieurs études²⁸ et rapports²⁹ visant à identifier ces nouvelles ressources, parmi lesquelles les plus souvent citées sont la TVA directe, les droits d'accises sur le tabac et l'alcool, l'impôt sur les sociétés, une taxation sur la consommation d'énergie (totale ou seulement dans les transports à essence), une taxation sur le kérosène, une taxe sur les communication ou les transactions financières.

Selon la ressource envisagée, les recettes attribuées à l'UE peuvent reposer sur une taxation additionnelle aux taxes nationales (exemple de la TVA), sur une taxation exclusive de l'UE (exemple de la taxe kérosène), voire sur un transfert du produit des taxations nationales.

²⁶ voir par exemple Own resources : evolution of the system in a EU of 25 – Study group for European policies – Report for the European Parliament - 2004

²⁶ Notamment compte tenu de la tendance à un abaissement continu des droits de douane communautaires.

²⁷ Proposition formulée par la Présidence finlandaise de l'UE en 2004.

²⁸ Voir notamment l'étude de référence : Catoir Philippe Tax based EU own resources : an assessment – Working paper n°1 European Commission DG Taxud 2004

²⁹ Voir notamment Lamassoure Alain – Rapport sur le futur des ressources propres de l'Union européenne – Parlement européen – Final A6-0066/2007 – Mars 2007

Un consensus ne semble-t-il pas cependant difficile à dégager en faveur de l'un ou l'autre de ces nouvelles ressources ? :

- d'une part parce qu'aucune ne paraît répondre à l'ensemble des conditions requises (notamment rentabilité, équité, transparence etc.)³⁰ pour susciter un consensus entre les États membres, mais aussi entre la Commission, le Conseil et les Parlements européen et nationaux ;
- d'autre part parce que la promotion de telle ou telle ressource peut procéder d'objectifs différents (transparence accrue, meilleure équité entre États etc.) et non consensuels.

Compte tenu du contexte dans lequel va se dérouler la révision du cadre financier de l'UE, lequel des scénarios d'évolution du système de financement de l'UE semble-t-il le plus vraisemblable ?

3 – Le lien étroit établi par le Conseil européen entre les ressources de l'UE et la « compensation en faveur du Royaume Uni » conduit enfin à souligner que le débat sur le financement de l'UE est indissociable du débat sur le « juste retour », et donc sur les dépenses communautaires

C'est en effet parce que des États membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume Uni, Suède) considèrent que les dépenses communautaires dont ils bénéficient ne sont pas suffisantes au regard de leur contribution au financement du budget de l'UE qu'ils se sont vus accorder par le Conseil européen une réduction de cette contribution, à la fois sous forme de corrections ex ante (notamment moindres versements au titre des ressources TVA et PNB) et de compensation ex post (chèques).

Une telle situation semble renvoyer à la structure des dépenses communautaires et aux objectifs qui leur sont assignés, qui ont fait l'objet de vifs débats lors des précédentes négociations sur le cadre financier de l'UE, notamment s'agissant de l'importance relative accordée aux dépenses agricoles et aux dépenses dites « de compétitivité ». **Est-il cependant possible de considérer que la mise en place de dépenses suscitant un large consensus des pays de l'UE suffirait à réduire fortement les demandes de compensations exprimées par tel ou tel État membre³¹?**

Parce qu'il complexifie considérablement le financement de l'UE, le jeu des compensations et corrections accordées aux États membres peut également susciter des propositions visant à doter l'UE de « nouvelles ressources propres », au motif

³⁰ A noter que l'étude de Philippe Cattoir et le Rapport d'Alain Lamassoure cite les 8 mêmes conditions : « rentabilité », stabilité, visibilité et simplicité, faibles coûts administratifs, allocation efficace des ressources, équité verticale (effets redistributifs éventuels), équité horizontale (pour les contribuables) et juste contribution des États.

³¹ voir Iain Begg et Friedrich Heinemann – New budget, old dilemmas – Centre for European Reform briefing note – février 2006

que leur produit pourrait plus difficilement être imputé à tel ou tel pays, et que ces ressources ne pourraient donc pas donner lieu à des calculs fondés sur les soldes budgétaires nets des États, par ailleurs très imparfaits d'un point de vue technique³². Un tel argument est-il recevable ? Doit-on à l'inverse considérer que les pays de l'UE sont en fait très attachés au calcul de leur solde budgétaire net et qu'ils entendent donc préserver la possibilité d'y recourir afin de contrôler, sinon de limiter, la portée des transferts financiers établis entre eux et l'UE ?

Une approche pragmatique doit-elle plutôt conduire à intégrer pleinement la notion de « juste retour » au sein des discussions sur le financement (et les dépenses) de l'UE, avec l'objectif de définir une méthode d'évaluation plus satisfaisante du caractère équitable ou non des taux de retour par États (voir annexe 4) ?

Si l'on s'en tient, comme ce fut le cas jusqu'à lors, à une analyse des « taux de retour » basée sur les « soldes budgétaires nets », il y aurait tout d'abord lieu de préciser sur la base de quels critères ces soldes peuvent être jugés « équitables », dans le prolongement des réflexions entreprises par les institutions européennes :

- selon une première option, reprise par la Commission européenne en 2004³³, un solde budgétaire serait équitable s'il n'est pas excessif, c'est-à-dire dès lors que la contribution financière consentie par un pays au bénéfice de l'UE ne dépasse pas certaines limites (la Commission européenne avait proposé un plafond de 0,35 % du PIB des États membres) ;
- selon une deuxième option, en partie inspirée des conclusions du Conseil européen de Fontainebleau³⁴, un solde budgétaire serait équitable dès lors qu'il est conforme aux capacités contributives du pays concerné, c'est-à-dire à son niveau de richesse relatif par rapport aux autres pays de l'UE. Une application plus globale de ce principe ne pourrait-elle pas conduire à proportionner plus directement les soldes nets des différents pays de l'UE à leur situation en termes de richesse relative mesurée par la richesse par habitant (voir annexe 4) ?

Compte tenu du caractère fragile et réducteur du concept de « solde budgétaire net », faudrait-il en outre envisager d'élargir les bases de calcul utilisées

pour évaluer le caractère équitable des taux de retour entre États de l'UE ?

- une analyse économique intégrerait non seulement le solde budgétaire net des pays de l'UE mais aussi l'ensemble des gains et pertes tirés de leur appartenance au Marché unique : solde commercial vis-à-vis des autres pays de l'UE, situation eu égard aux flux d'investissements à destination et en provenance des autres pays de l'UE, impact de l'appartenance à l'UE sur l'évolution des prix et de la concurrence, impact sur la croissance et l'emploi etc. ;
- une analyse politique plus globale consisterait à évaluer le solde budgétaire net d'un pays au regard de l'ensemble des gains et des pertes de nature économique, sociale, diplomatique, etc., qu'il retire de son appartenance à l'UE.

La mise en place de cette évaluation élargie des taux de retour par États ne serait certes pas simple d'un point de vue technique : si elle n'est pas disponible au moment des prochaines négociations sur le cadre financier de l'UE, ces dernières ne sont-elles pas cependant appelées à se fonder sur la prise en compte des seuls soldes budgétaires nets des États ?

* * *

Le prochain exercice de « révision du cadre financier de l'UE » a vocation à susciter de nombreux échanges et débats publics et offre une excellente opportunité de sortir des confrontations stériles auxquelles ont parfois donné lieu les précédentes négociations budgétaires européennes. C'est dans cet esprit que le Centre d'analyse stratégique a souhaité organiser le séminaire de travail du 11 juillet 2007 et y inviter des spécialistes aux profils variés et issus de toute l'Union européenne.

L'ensemble des questions évoquées au fil du présent document de travail a pour objectif de stimuler les discussions entre participants, y compris s'agissant de problématiques politiques pas toujours suffisamment prises en compte dans les analyses sur le budget européen. Chacun des intervenants du séminaire est bien sûr appelé à prendre librement position, y compris à l'égard d'enjeux non explicitement évoqués par ce document.

Yves Bertoncini
Lisa Steinacher

³² voir notamment Jacques Le Cacheux – Budget communautaire : le poison du juste retour – Notre Europe – juin 2005

³³ Voir Commission européenne COM (2004) 101 final, « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie ».

³⁴ Le Conseil européen de Fontainebleau a décidé du principe d'une compensation au bénéfice du Royaume-Uni en disposant qu'« un État membre peut bénéficier d'une correction budgétaire s'il existe une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative »

Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009

ANNEXES

1 - Bertoncini Y., « Budget communautaire et Stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens », La Note de veille, n° 29, Centre d'analyse stratégique, 9 octobre 2006

2 - Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y., « La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? », La Note de veille, n° 50, Centre d'analyse stratégique, 19 mars 2007

3 - Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y., « Les ressources de l'UE : changement ou statu quo ? », La Note de veille, n° 66, Centre d'analyse stratégique, 10 juillet 2007 (à paraître).

4 - Bertoncini Y., « Budget communautaire et juste retour : de quoi parle-t-on ? », La Note de veille, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 21 mai 2007