

Le budget de l'Union en question

JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Le 12 septembre 2007, la Commission européenne a lancé une vaste consultation sur l'avenir des finances de l'Union européenne, invitant toutes les parties concernées aux niveaux local, régional, national et européen à participer au débat sur le budget de l'Union, en vue d'un projet de réforme qui devrait voir le jour en 2008-2009.

Jean-François Drevet consacre donc sa tribune de décembre au budget européen, rappelant les règles actuelles et les pratiques en vigueur dans un contexte toujours trop marqué par les préoccupations nationales. Il présente quelques pistes d'évolution, insistant sur le fait qu'il importe désormais de réfléchir en termes de valeur ajoutée des actions communes et non de « juste retour » sur contribution.

S.D.

En septembre dernier, la Commission européenne a relancé le débat budgétaire par une communication ², pour une fois un peu philosophique, sur un sujet qui ne l'est guère. L'objectif est de concrétiser l'engagement des chefs d'État et de gouvernement de revoir ces questions en 2008, afin de se préparer à engager sur des nouvelles bases les

prochaines perspectives financières, car les changements ne prendront effet qu'en 2014.

Il s'agit d'une question pour le long terme, concernant un sujet sensible pour les États membres, mais surtout pour la construction européenne, dans la mesure où la négociation budgétaire fixe les politiques

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. *Réformer le budget, changer l'Europe*. Bruxelles : document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008-2009, communication de la Commission, SEC(2007)1188 final du 12 septembre 2007, 14 p.

et les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre sur une assez longue période (depuis 2000, la programmation s'effectue sur sept ans). Aussi le débat n'est-il technique qu'en apparence : contrairement aux budgets nationaux qui comportent de fortes inerties, celui de l'Union européenne présente beaucoup plus d'opportunités de concentration ou de redéploiement, soit entre les politiques communes, soit à l'intérieur de celles-ci, en fonction de la division du travail retenue entre l'Union, les États membres et éventuellement les collectivités territoriales.

Dans sa configuration actuelle, le budget communautaire est tenu par des règles strictes imposées par les États membres, mais qu'ils n'ont pas voulu s'appliquer à eux-mêmes. En conséquence, ce budget est :

— plafonné : le maximum des dépenses a été fixé en 1988 à 1,25 % du revenu national brut (RNB), soit une charge de 235 euros par habitant et par an ;

— équilibré : il est strictement interdit à l'Union européenne de s'endetter ; dans les faits, les dépenses effectives sont toujours nettement inférieures au plafond et environ 10 % des recettes sont reversées aux États membres ;

— contrôlé : par une attention constante, non seulement des institutions habilitées à le faire (la Commission de contrôle budgétaire ou COCOBU [*sic*] du Parlement européen et la Cour des comptes de Luxembourg), mais aussi par les experts des États membres siégeant dans les différents comités de gestion qui assistent la Commission ;

— redistribué : 76 % des dépenses correspondent à des paiements aux États membres, les dépenses administratives

(bureaux, salaires...) ne correspondant qu'à moins de 6 % du total.

À chaque fois qu'elle a été débattue, la répartition des recettes et des dépenses a fait l'objet d'empoignades féroces, la dernière en date ayant eu lieu en 2005. En fait, pour fixer les grandes lignes de recettes (notamment le montant du célèbre « chèque britannique ») et des grands postes de dépenses (la politique agricole commune, PAC, et l'aide aux régions défavorisées), les États membres expriment des désaccords d'autant plus violents que la décision est du ressort de l'unanimité.

Le seul moyen trouvé pour en limiter la fréquence est la pratique établie depuis 1988 de gérer le budget dans le cadre de perspectives financières pluriannuelles, bien que cette procédure soit critiquée pour son absence de démocratie (faible rôle du Parlement) et ses rigidités (on ne peut pas faire face aux imprévus).

Le système est donc à revoir de fond en comble et c'est ce bilan de santé que s'apprête à faire la Commission en lançant le débat, qui va porter sur tous les aspects, de la répartition des contributions à celle des dépenses.

Au départ, comme les unions douanières antérieures, la Communauté économique européenne avait des ressources propres, obtenues à partir des droits de douane (et des prélèvements agricoles) perçus à ses frontières, qui n'étaient pas attribuables à un pays en particulier. Elles ont perdu de leur importance avec les mesures de désarmement douanier (13 % des recettes en 2013). Il a fallu trouver d'autres ressources, d'abord avec la taxe sur la valeur ajoutée, TVA (12 %), puis avec une contribution assise sur le RNB, qui est devenue prépondérante (74 %). Actuellement, le

LA COMPENSATION BRITANNIQUE

Origines

Dans les années suivant leur adhésion (1973), les Britanniques ont vu avec inquiétude augmenter leur contribution au budget européen, en raison de la croissance des dépenses de la politique agricole commune (PAC) et de la fixation des contributions nationales sur une assiette de TVA plus large que celle de leurs partenaires. Concernant les versements du budget communautaire, leur agriculture n'était pas assez importante pour leur permettre de bénéficier fortement de la PAC et le Fonds régional, où ils avaient une position bénéficiaire, ne représentait à l'époque que moins de 10 % du budget européen. Ils étaient donc fortement désavantagés, ne bénéficiant ni d'un solde budgétaire positif (comme la France grâce à la PAC), ni d'un excédent commercial (comme l'Allemagne dans ses échanges intercommunautaires). Étant par ailleurs dans une situation économique difficile (en 1984, leur produit intérieur brut [PIB] par habitant ne représente que 91 % de la moyenne des Quinze, alors que la France est à 104 %), ils ont estimé cette charge insupportable.

Les autres États membres faisant la sourde oreille, Margaret Thatcher bloque le fonctionnement de la Communauté jusqu'à ce que le conseil européen de Fontainebleau, en juin 1984, décide qu'« un État membre supportant une charge budgétaire excessive par rapport à sa prospérité relative peut bénéficier d'une correction au moment approprié ». À ce moment, la présidence française veut relancer la construction européenne et il faut pour cela mettre fin à l'« obstruction britannique ».

Bien que le Royaume-Uni ne soit pas mentionné, il s'agit d'un avantage qui lui est spécifiquement destiné. Le principe de la compensation est le remboursement à 66 % de la marge entre la contribution britannique et les paiements en provenance du budget européen. Le Treasury obtient ainsi une forte réduction de son solde net, qui représentait antérieurement 0,48 % de son PIB. Ce « rabais sur contribution » est financé par les autres États membres.

Bien que la question ait été débattue en 1988, 1992 et 1999, la compensation n'a pas été remise en cause. Sa répartition entre les autres États membres a été modifiée, notamment en 1999, au sommet de Berlin (au profit de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède). Mais les Britanniques ont obtenu la prise en compte des dépenses de l'élargissement dans le calcul.

En 2005, au terme d'un débat houleux, la compensation a été préservée encore une fois au prix d'une exonération partielle des nouveaux États membres (qui bénéficieront d'un rabais progressif, atteignant 100 % en 2011-2013, sauf pour la partie correspondant à la PAC), réduisant l'avantage acquis par Londres en 1999.

Coût

Le mécanisme de correction a été très bien négocié par les experts du Treasury, car il lui apporte un avantage qui augmente en fonction de la croissance du budget de l'Union : plus celui-ci augmente et plus la part du Royaume-Uni se réduit.

En 2006, la compensation a représenté un montant total de 5,2 milliards d'euros. Elle devait mathématiquement s'accroître avec l'élargissement, exonérant le Royaume-Uni du coût des nouvelles adhésions. En 2004, une projection l'estimait en moyenne annuelle à 7,1 milliards d'euros pour 2007-2013 contre 4,6 milliards en 1997-2003. Elle aurait fait du Royaume-Uni un petit contributeur avec un solde net négatif de 0,25 % du revenu national brut (France 0,37 %).

Solutions

Lié au concept de « juste retour », le rabais britannique est clairement anticommunautaire puisqu'il porte atteinte au principe de la solidarité financière. Il constitue un précédent qui a entraîné un certain nombre de dérives : financement inégal du chèque par exonération partielle de certains pays, fixation de taux réduits d'appel de TVA et même reversements.

La Commission estime que la justification pour ce rabais a disparu : la PAC occupe maintenant une place réduite dans le budget européen et l'économie britannique s'est redressée : en 2003, son PIB par habitant était à 111 % de la moyenne des Quinze. Dans l'Union à 27, beaucoup de pays sont moins riches que le Royaume-Uni et doivent payer pour lui, notamment les nouveaux États membres qui l'ont découvert avec surprise. La Commission souhaite donc la suppression du rabais, mais cela ne sera pas facile, l'accord sur les ressources propres étant du ressort de l'unanimité. Elle a donc proposé de le généraliser, afin de rétablir un minimum d'équité entre les contributions et de simplifier la mécanique budgétaire.

Faute d'accord, on s'est interrogé sur des solutions alternatives : une réduction du taux de compensation de 66 % à 33 %, un gel du rabais en valeur absolue et une modification de l'assiette de calcul : on ne compenserait que la dépense agricole, ou on ne prendrait pas en compte les dépenses liées à l'élargissement. C'est cette dernière option qui a été finalement retenue fin 2005, lors de la fixation des perspectives financières 2007-2013.

La dimension franco-britannique

Le rabais est une vieille affaire franco-britannique, qui remonte à l'adhésion de 1973. La France a voulu imposer un respect intégral de la PAC aux Britanniques et ne l'a obtenu qu'en négociant des compensations : création du Fonds régional en 1975, financement de « mesures spéciales » à la fin des années 1970.

La compensation adoptée en 1984 est le résultat d'une négociation entre Paris et Londres. Bien qu'étant nettement plus riche que le Royaume-Uni, la France bénéficiait d'un solde net positif grâce à son agriculture, ce qui l'a rendue sensible à la revendication britannique et soucieuse de la satisfaire plutôt que d'affronter une remise en cause de la PAC. Les autres États membres n'étant pas satisfaits de payer la note, ils ont négocié des accords d'exonération partielle, qui ont permis au système de perdurer, aux frais du contribuable français qui en paie la plus grande part.

Il existe donc un lien implicite entre le maintien de la PAC et celui de la compensation britannique. La révision prévue en 2008-2009 devrait donc porter sur les deux éléments.

J.-F.D.

budget communautaire est donc alimenté par des transferts, ce qui permet à chaque État membre d'établir avec précision une balance entre ce qu'il paie et ce qu'il reçoit.

Pour surmonter cette difficulté, il faudrait créer un impôt européen,

mais le contexte ne lui est pas favorable. C'est pourquoi la Commission ne l'a pas proposé, bien qu'il soit seul en mesure de lui apporter d'authentiques ressources propres. Il est donc très probable que le budget européen reposera comme aujourd'hui

sur un prélèvement basé sur le RNB, qui a l'avantage de faire contribuer chaque État membre en fonction de sa richesse réelle.

Reste à éliminer les rentes de situation qui découlent des mécanismes de correction acceptés à partir de 1984 : le « chèque britannique » (voir encadré) et les rabais sur leur contribution obtenus à la suite par d'autres pays. La Commission, qui estime que ces traitements particuliers portent atteinte à la solidarité financière entre membres de l'Union, présente toujours la compensation britannique de manière explicite dans ses tableaux budgétaires, ce qui a permis aux pays candidats, au moment de leur adhésion, de réaliser à quel point cela allait leur coûter. Les experts balancent entre la suppression ou la généralisation des corrections, afin que tous les États membres soient équitablement traités. Le débat animé intervenu en 2005, qui a abouti à une première réduction de cet avantage, a toutes les chances de se reproduire.

Quelles priorités pour les dépenses ?

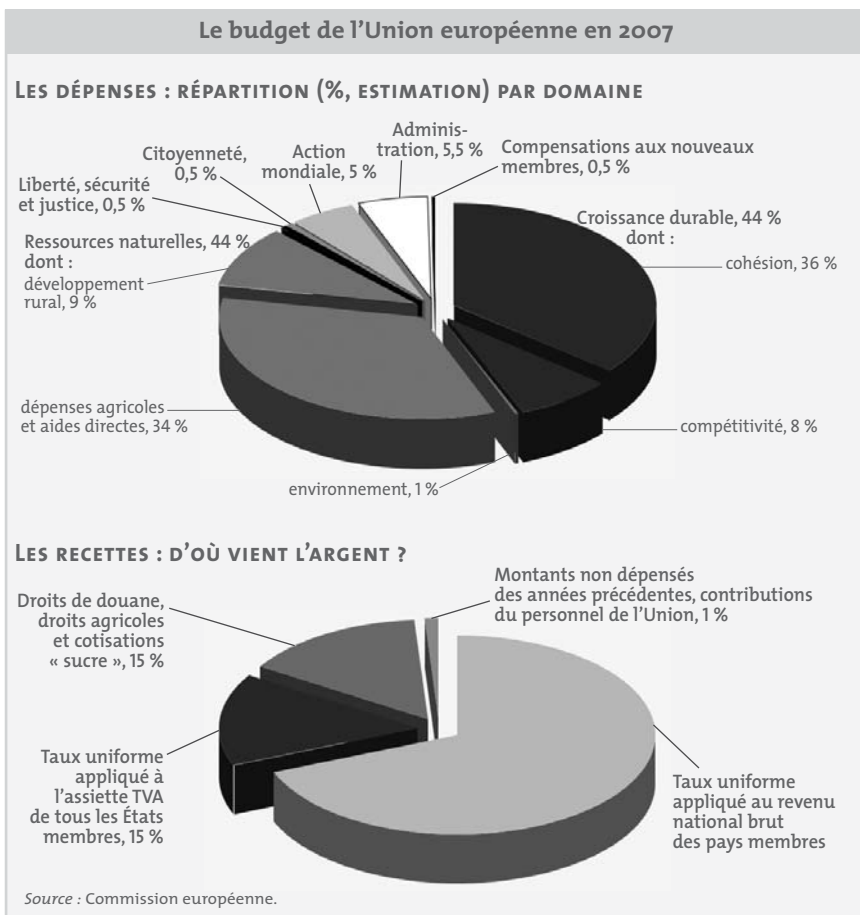
Pendant longtemps, la dépense agricole a été dominante, sans que sa communautarisation apparaisse pleinement justifiée : en échange de l'ouverture des marchés européens aux produits industriels (allemands), la France avait exigé que le budget communautaire finance l'agriculture (française). La PAC était donc solidement installée au cœur du budget européen, en tant que dépense obligatoire, mais du fait d'un compromis politique et non d'une nécessité technique (elle a représenté un maximum de 70,8 % du budget en 1985, qui descendra à 32 % en 2013). Avec 21,6 %

des paiements, la France en est la première bénéficiaire.

La politique régionale est venue plus tard. Elle est passée de moins de 10 % du budget en 1988 à plus de 30 % aujourd'hui (37,5 % en 2013). Là aussi, il s'agit d'un compromis politique rendu nécessaire par les élargissements successifs. Au lieu de mettre en place un système de compensation (un chèque ou un rabais sur leur contribution accordé aux pays les plus pauvres), on construit une politique de développement, qui a donné de bons résultats dans l'Europe du Sud et doit maintenant faire ses preuves en Europe centrale. Avant les adhésions de 2004-2007, l'Espagne, puis l'Allemagne en étaient les premiers bénéficiaires.

En revanche, des politiques qui ont visiblement vocation à mieux fonctionner au niveau communautaire qu'au niveau national, comme les transports et l'environnement, sont venues très tardivement et n'ont toujours que des budgets réduits. La coopération avec les pays tiers s'est développée depuis le début des années 1990, mais le Fonds européen de développement (FED), qui gère les investissements en faveur des pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), n'est toujours pas financé par le budget communautaire en raison des objections des pays qui n'ont pas de passé colonial. Actuellement, alors qu'elle apparaît comme une nécessité évidente, la mise en place progressive d'une politique commune de contrôle aux frontières externes se fait très lentement.

Au cours des dernières années, des critiques violentes se sont portées sur l'archaïsme du budget communautaire. En 2003, une étude intitulée « Un programme pour une Europe



en croissance ³ » préconise un redéploiement radical du budget communautaire au détriment de la PAC et de la politique de cohésion, jugées inutiles et même néfastes. Mais dans la définition des nouvelles perspectives financières, le basculement des crédits vers des programmes communautaires de recherche et d'innovation, pour se conformer à la « stratégie de Lisbonne », se révèle impossible et trop coûteux à gérer en dépenses administratives.

Sur le fond, la définition des postes de dépenses devrait s'effectuer en fonction de deux éléments :

— la valeur ajoutée communautaire, qui conduit à mener une politique commune de préférence à 27 politiques nationales pour des raisons d'efficacité : par exemple, la construction des réseaux transeuropéens de transport ou la protection de l'environnement dans les bassins maritimes et fluviaux transnationaux ;

3. SAPIR André. *An Agenda for a Growing Europe*. Bruxelles : Commission européenne, rapport d'un groupe de travail de haut niveau, 2003.

— des priorités dans l'utilisation du budget commun : la sécurité aux frontières externes de l'Union européenne, l'intégration des nouveaux membres, la coopération transfrontalière, la recherche et l'innovation, de préférence à l'agriculture.

Bien que l'action communautaire soit basée sur le principe de la solidarité financière, les budgétaires des États membres scrutent avec la plus grande attention tous les postes du budget européen, afin d'y calculer leurs soldes nets (pourcentage de ce qu'ils ont reçu par rapport à leur contribution à la dépense globale). Cette notion de juste retour a été popularisée par le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher, ce qui revient à nier tout supplément d'efficacité à l'action de dépenser ensemble pour gérer des politiques communes ⁴.

Traditionnellement, une loi non écrite assurait l'équilibre entre les avantages commerciaux et budgétaires. Les pays au commerce excédentaire, ce qui a presque toujours été le cas de l'Allemagne ⁵, acceptaient leur situation de contributeurs nets en considérant qu'ils payaient l'accès aux marchés de leurs partenaires. Quant aux pays moins développés, ils compensaient leur déficit commercial par un avantage budgétaire ⁶.

C'était le cas de la France qui a longtemps eu un solde commercial négatif, mais une position bénéficiaire au budget communautaire grâce à son agriculture. Quand elle est devenue contributrice nette, au début des années 1990, sa balance commerciale s'était redressée : en 2003, elle finançait 18 % du budget communautaire et en recevait 16 %, soit un solde net négatif de 0,12 % du RNB. Mais son excédent commercial avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce représentait 0,44 % de son RNB. Depuis, sa situation est devenue de plus en plus critique : sa position de contributrice nette s'est accentuée avec l'élargissement et le sera encore davantage quand la PAC sera à nouveau réformée, et le déficit commercial a refait son apparition pour une durée indéterminée.

Plutôt que se polariser sur ce qu'ils appellent leur « juste retour », les États membres devraient s'intéresser davantage à la valeur ajoutée des actions communes : contrôler ensemble les frontières externes, développer les réseaux transeuropéens de transport, lutter contre la pollution dans les bassins maritimes ou fluviaux apportent une plus grande *value for money* que des actions isolées de chaque pays. C'est pour cela qu'il existe un budget communautaire.

4. Cf. LE CACHEUX Jacques. *Budget européen : le poison du juste retour*. Paris : fondation Notre Europe, Études et recherches n° 41, juin 2005, 35 p.

5. En 2003, elle finance 22 % des recettes et reçoit 16 % des dépenses (solde négatif de 0,36 % du RNB), mais a un excédent commercial de 0,92 % de son PIB avec les trois pays de la cohésion : Grèce, Espagne et Portugal.

6. En 2003, l'Espagne finance 8 % des recettes et bénéficie de 22 % des dépenses (solde positif de 1,19 % du RNB). Le Portugal était en 2003 le plus important bénéficiaire en valeur relative (2,71 % du RNB).

Devenez membre de l'association

futuribles

INTERNATIONAL

Association créée en 1960, Futuribles International mène des activités de veille et de prospective comme aide à la décision et à la construction de futurs choisis. Ses objectifs sont de :

☛ **DÉCRYPTER LA DYNAMIQUE À MOYEN ET LONG TERME DU MONDE CONTEMPORAIN**

Contribuer à une meilleure compréhension de la dynamique du monde contemporain à moyen et à long terme, notamment grâce à un système de veille mutualisée sur l'évolution de l'environnement stratégique des entreprises et des organisations : le système Vigie. Il permet d'être en permanence informé des tendances lourdes (de leur confirmation et / ou inflexion) et émergentes (« signaux faibles ») de cet environnement stratégique.

☛ **EXPLORER LE SPECTRE DES FUTURS POSSIBLES**

Explorer ce qui peut advenir, les futurs possibles (futur-ibles), en tenant compte des grands facteurs de permanence et de discontinuité, pour mettre en évidence les véritables défis du futur.

☛ **EXAMINER, FACE AUX GRANDS DÉFIS, QUELLES POLITIQUES ET STRATÉGIES POURRAIENT ÊTRE ADOPTÉES**

☛ **PROMOUVOIR LA VEILLE ET LA PROSPECTIVE COMME INSTRUMENTS D'AIDE À LA DÉCISION ET À LA STRATÉGIE**

Pour plus d'informations :

☛ consulter le site Internet www.futuribles.com/membres.html

☛ ou contacter Corinne Roëls à Futuribles International,
47 rue de Babylone, F-75007 Paris - Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71
Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail croels@futuribles.com