

Quel budget européen à l'horizon 2013 ?¹

Moyens et politiques d'une Union élargie

Présentation de l'ouvrage à paraître aux Editions de l'IFRI avec le concours du CEES

Alors que l'Union comprend désormais vingt-cinq Etats membres et que d'autres élargissements sont encore prévus (la Roumanie et la Bulgarie dès 2007), la négociation des prochaines perspectives financières 2007-2013 s'annonce comme une étape capitale pour l'avenir de la construction européenne.

Le budget de l'Union européenne, entre fonction intégrative et inertie

Le budget européen, avec les politiques communes qu'il finance, a une fonction éminemment intégrative. Le rapport MacDougall, dans les années 70, envisageait une intégration des finances publiques parallèle à celle des marchés et à l'unification monétaire. Il proposait d'allouer entièrement la fonction défense au niveau européen, ce qui aboutissait à un budget européen de l'ordre de 2 % du PIB communautaire. Il envisageait au-delà une évolution vers un stade « pré-fédéral » dans lequel le budget européen atteindrait 5 à 7 % du PIB.

¹ Le texte présenté dans la revue *Etudes européennes* donne les axes de la réflexion conduite en 2003-2004 par un groupe de chercheurs, Nicolas-Jean BREHON, Patrice CARDOT, Stéphane COLLIGNON, Jacques LE CACHEUX, Maxime LEFEBVRE, HUGO ZSOLT DE SOUSA, avec le concours de MAGDANELA WEPACHOWSKA, à l'initiative de l'Institut français des relations internationales (IFRI), et en partenariat avec le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES). Ces pages annoncent un ouvrage à paraître en septembre 2004, sous le même intitulé (diffusion La Documentation française).

Une telle évolution n'apparaît guère probable aujourd'hui. Malgré l'union monétaire, elle n'a pas vu le moindre commencement de réalisation. Le budget européen ne représente que 1 % du Revenu national brut (RNB) de l'Union européenne. Six parmi les principaux pays « contributeurs nets » du budget communautaire (Royaume-Uni, Allemagne, France, Pays-Bas, Autriche, Suède) abordent d'ailleurs la négociation des prochaines perspectives financières avec l'exigence que cette limite ne soit pas dépassée dans l'avenir.

Le budget européen est caractérisé par une forme d'inertie liée à la sédimentation des politiques communes mises en place depuis les années 50, au point que le rapport Sapir a parlé de « relique historique ». Le risque est grand aujourd'hui qu'un budget communautaire trop faible aboutisse à une re-nationalisation des politiques communes construites au fil du temps, ou bien ne dégage pas suffisamment de moyens pour muscler les politiques apportant une véritable « valeur ajoutée » à l'action européenne. La dynamique de la construction européenne serait alors brisée.

Or l'Union se trouve confrontée, du fait de l'élargissement à l'Est, à un défi de solidarité sans précédent dans son histoire. L'extension de la politique agricole et de la politique régionale aux nouveaux Etats membres va peser considérablement sur le budget, alors même que les pays contributeurs de l'Ouest sont confrontés à une faible croissance et à des déficits publics élevés. Si l'Europe ne parvient pas à relever ce défi de la solidarité, comment pourra-t-elle émerger comme un acteur fort sur la scène internationale ?

Pour les années 2004-2006, la négociation de l'élargissement a permis de contenir la dérive budgétaire. Mais pour les perspectives financières 2007-2013 tout sera remis à plat, même si certaines décisions anticipent déjà le résultat de la négociation (notamment le plafonnement, décidé en 2002, des dépenses agricoles de marché).

Les questions en débat

Trois dimensions majeures doivent être prises en compte dans la réflexion sur l'avenir du budget européen : le volume et l'allocation des dépenses ; l'équité du partage de la charge financière ; le lien avec le pacte de stabilité et de croissance.

Volume et allocation des dépenses

La Commission européenne a déposé en février 2004 ses propositions pour les perspectives financières 2007-2013. Elle envisage un budget qui atteindrait 1,15 % du Revenu national brut de l'Union en crédits de paiement (contre 1 % en 2003). En crédits d'engagement, le plafond serait de 1,24 %, ce qui fausse quelque peu la perception : ce sont les dépenses payées qui déterminent le calcul des contributions des Etats sur une année donnée, mais les dépenses engagées donnent presque toujours lieu à des paiements ultérieurs.

Les propositions de la Commission vont plutôt dans le bon sens. Elles prévoient, suivant au moins partiellement les recommandations du rapport Sapir de l'été 2003, d'accroître les dépenses de compétitivité (recherche, éducation, infrastructures...), qui devraient tripler d'ici à 2013. Les dépenses agricoles de marché seraient plafonnées, conformément à l'accord de Bruxelles de 2002, et leur part relative dans le budget total

devrait donc diminuer. Compte tenu de la proportion croissante des aides qui seront versées aux agriculteurs des nouveaux Etats membres, cela veut dire aussi que les agriculteurs des anciens Etats membres seront de moins en moins aidés. La Commission prévoit enfin une politique régionale large qui assure un effort de solidarité significatif en vue d'accélérer le rattrapage économique des nouveaux Etats membres, mais qui continue d'aider aussi les autres régions de l'Union européenne.

Partage de la charge et équité

Le problème de l'équité du partage de la charge entre pays « riches » sera une dimension importante de la négociation. La logique de solidarité financière, qui était à l'origine un des principes fondateurs de la Politique agricole commune, s'est perdue depuis qu'en 1984 le Royaume-Uni a obtenu un « chèque » pour réduire sa contribution. L'Allemagne a obtenu dès cette époque une ristourne sur le financement du chèque britannique (un « rabais sur le rabais »). En 1999, la part de quatre Etats fortement contributeurs nets (l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche) dans le financement du chèque britannique a été diminuée. Ce sont aujourd'hui la France et l'Italie qui financent principalement ce chèque.

La notion de « solde net » (i.e. la différence entre la contribution d'un Etat membre au budget communautaire et ce qu'il en reçoit au titre des politiques communes) peut être discutée d'un point de vue philosophique, économique et comptable et doit être maniée avec prudence. L'intérêt des Etats membres dans le financement de l'Union européenne ne saurait se réduire à la seule mesure des « soldes nets » et doit prendre en compte tous les avantages retirés de la construction européenne. Malgré tout, les soldes nets sont les principaux indicateurs de l'intérêt des Etats dans la négociation budgétaire.

D'après nos simulations, plusieurs pays se retrouveraient, dans le scénario de la Commission européenne, contributeurs nets du budget européen entre 0,6 et 0,8 % de leur RNB à l'horizon 2013. Le Royaume-Uni demeurerait, en l'absence de correction, le principal pays contributeur net en raison de son faible retour sur la politique agricole et la politique régionale. Mais le maintien de son chèque le mettrait dans une situation exagérément favorable alors même qu'il est désormais (contrairement au passé) un pays dont la richesse par habitant dépasse largement la moyenne européenne. En l'état actuel, la France apparaît comme le principal pays pénalisé par le maintien du chèque britannique.

Si l'on remplaçait le « chèque britannique » par un mécanisme de correction généralisé, comme l'envisage la Commission européenne, les soldes nets négatifs pourraient être arasés à un niveau compris entre 0,5 et 0,6 % du RNB des principaux pays contributeurs nets. Une autre option consisterait à écrêter purement et simplement les soldes nets à 0,5 % du RNB, et à rembourser le dépassement aux Etats. Ces mécanismes correcteurs ont l'inconvénient principal de brouiller la lisibilité politique du financement de l'Union. Le budget européen risque d'apparaître de plus en plus comme un « compte en banque » où chacun cherche à reprendre ce qu'il donne, au lieu d'exprimer une identité politique, une solidarité et une capacité d'action commune au niveau européen.

Or la solidarité exprimée par la politique régionale est une nécessité. L'expérience des pays de la « cohésion » (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal) depuis 1988 a montré que les aides structurelles, dans la mesure où elles sont accompagnées de bonnes politiques macro-

économiques, peuvent contribuer au processus de rattrapage des Etats, et dans une moindre mesure des régions. Les nouveaux Etats membres partant d'un niveau relativement plus bas, il est important de maintenir une politique régionale forte. On peut cependant discuter du niveau souhaitable de solidarité budgétaire (la fonction re-distributive des finances publiques), et de l'utilité de saupoudrer les crédits partout au lieu de les concentrer sur les pays les plus pauvres.

Budget européen et fonctions de stabilisation et de redistribution des dépenses publiques

La question de la solidarité et de l'équité doit être mise en regard de la théorie économique du fédéralisme budgétaire, qui a montré l'intérêt de centraliser au niveau fédéral les fonctions de stabilisation et de redistribution des finances publiques, et de décentraliser la fonction d'allocation (financement des biens publics).

En l'absence de gouvernement fédéral européen, c'est le pacte de stabilité qui assure la fonction de stabilisation macro-économique au sein de l'union économique et monétaire ; mais ce pacte a pour effet d'accroître le risque de déconstruction de l'Europe en donnant la priorité à la lutte contre les déficits par rapport à l'effort de redistribution envers les nouveaux Etats membres. Il est quelque peu contradictoire de demander aux Etats contributeurs un effort budgétaire significatif pour financer l'Union, tout en exigeant d'eux le strict respect des critères du pacte limitant à 3 % le niveau des déficits publics.

C'est la raison pour laquelle il conviendrait d'intégrer les politiques budgétaires menées au niveau national et au niveau européen. La position budgétaire totale de la zone euro pourrait être définie au niveau central, sa répartition entre Etats membres (qui assurent principalement la fonction d'allocation) étant faite par quotas et par l'échange de « permis de déficits » afin de répondre aux chocs asymétriques. Une telle évolution devrait aller de pair avec un renforcement de l'intégration politique européenne (définition de la position budgétaire agrégée de l'Union par « codécision » du Parlement européen et du Conseil européen, sur proposition de la Commission).

Il est important aussi de définir au niveau européen l'allocation des « biens publics européens » que sont la gestion de l'UEM (le taux d'intérêt, le taux de change, la surveillance de l'inflation, la position budgétaire agrégée) mais aussi les politiques communes comme la politique agricole, la politique régionale, la politique extérieure et de défense. Il serait logique qu'un budget européen voté démocratiquement pour financer des biens publics européens puisse être financé par un impôt européen (combinant par exemple différentes ressources fiscales européennes : droits de douane, taxe sur l'énergie, TVA, impôt sur les sociétés). L'avènement de la démocratie dans nos Etats nationaux a été étroitement lié au consentement à l'impôt. La mise en place d'un système budgétaire fédéral va de pair avec l'approfondissement politique et démocratique de la construction européenne. Tout cela n'est pas incompatible avec la maîtrise des finances publiques, le plafond de ressources propres pouvant être maintenu à un niveau égal ou légèrement supérieur à 1,24 % du RNB communautaire.

Pour avancer dans cette direction, on peut se demander si la politique européenne de défense commune, qui se trouve être en plein développement sur le double plan institutionnel et capacitaire, n'offre pas actuellement une réelle opportunité. La création d'une véritable assise budgétaire pour la défense européenne permettrait en effet à la fois de renforcer

l'intégration des moyens européens en matière de défense (notamment dans le domaine de la recherche et de l'acquisition d'armements), de renforcer la fonction défense de l'Union européenne (outil essentiel pour gérer les crises et affirmer son rôle stabilisateur dans le monde), et de produire un « bien collectif » au niveau européen. Le renforcement du poids de l'Union européenne sur la scène internationale, la défense et l'affirmation de son identité vis-à-vis de l'extérieur, ne constituent-ils pas là un bien collectif idéal ?

Scénarios alternatifs aux propositions de la Commission européenne

Dans le cadre de ces réflexions, trois scénarios alternatifs aux propositions de la Commission sont développés.

Scénario « conservateur »

Le scénario « conservateur », qui est aujourd'hui le plus probable au regard des positions de négociation en présence, est fondé sur la contrainte budgétaire de 1 % du RNB et sur les acquis des politiques communes. Il préserve au maximum la politique agricole et la politique régionale telles qu'elles existent actuellement. Ce n'est pas le scénario le plus souhaitable, parce qu'il conduit à sacrifier les dépenses de compétitivité nécessaires à l'avenir de l'économie européenne.

Scénario « compétitivité-solidarité »

Le scénario « compétitivité – solidarité », qui se situe également au niveau de 1 % du RNB, sacrifie une partie de la politique régionale (l'objectif 2, destiné aux anciens Etats membres) pour concentrer l'effort sur les dépenses de compétitivité et sur les aides aux régions les plus pauvres de l'Union européenne (principalement situées dans les nouveaux Etats membres, mais comprenant également quelques régions des anciens Etats membres, y compris celles qui cesseraient d'être éligibles mais bénéficieraient d'une aide transitoire – « phasing out » statistique). Ce scénario ne règle pas le problème des « soldes nets », et appellera comme le scénario précédent la généralisation d'un mécanisme correcteur en substitution du chèque britannique.

Scénario « biens publics européens »

Le scénario « biens publics européens » prend le parti d'un plafond à 1,15 % du RNB et crée un « fonds défense » qui serait principalement géré par l'Agence européenne de défense et qui permettrait, sur la base du principe d'additionnalité, de développer la politique européenne de sécurité et de défense (recherche, communautarisation des dépenses d'opérations extérieures, programmes d'armement développés en commun, etc.). Dans ce scénario, la politique régionale serait réduite mais continuerait à bénéficier à l'ensemble des régions de l'Union. Le niveau des dépenses agricoles resterait plafonné comme dans les autres scénarios.

L'avantage du « fonds défense » est qu'il bénéficierait nettement aux pays contributeurs que sont le Royaume-Uni, la France, et à un moindre degré l'Allemagne, qui sont les trois pays payant le plus pour leur défense, et donc pour celle de l'Union. Si l'on prenait en compte les économies budgétaires qui seraient réalisées dans les budgets de défense des Etats membres grâce à la mise en place du « fonds défense », le calcul des « soldes nets agrégés » dans le scénario « biens publics européens » aboutirait à une relative convergence vers un niveau de 0,4 à 0,5 % du RNB pour les principaux pays contributeurs, ce qui rendrait théoriquement envisageables la suppression du chèque britannique et la mise en place à terme d'un « impôt européen ». L'effort de solidarité envers les pays les plus pauvres de l'Union européenne ne serait pas très différent de ce qu'il est dans les autres scénarios.

Ce dernier scénario « biens publics européens » n'est peut-être pas le plus réaliste à l'échéance de la prochaine négociation budgétaire, mais il n'est pas le moins prometteur pour l'avenir. Il montre une direction alternative à la renationalisation des politiques communes et à la généralisation du chèque britannique. Sans viser l'accroissement irréaliste du budget communautaire, il permet de surmonter les défis de l'élargissement par un surcroît d'intégration et d'efficacité au niveau européen, et de muscler un projet commun à 25 ou plus.

Si l'on ne veut pas que la négociation s'enferme dans le « cercle vicieux » du juste retour comptable, il faut dégager un horizon combinant l'accroissement modéré du budget communautaire, le renforcement des « biens collectifs européens », une meilleure coordination des politiques budgétaires dans la zone euro, la relativisation des écarts de soldes nets entre pays riches, et la mise en place d'un impôt européen voté démocratiquement. Alors on sortira de cette négociation par le haut et on déclenchera un « cercle vertueux » confortant la construction européenne au lieu de la miner.