

La révision du budget de l'Union européenne : pour une analyse politique globale

Yves Bertoncini¹



Yves Bertoncini est chargé de mission « Europe et Stratégie de Lisbonne » au département Affaires économiques et financières du Centre d'analyse stratégique et administrateur de la Commission européenne (en disponibilité). Il enseigne les questions européennes à l'IEP Paris et à l'ENA. Il a notamment publié un essai consacré à la démocratisation de l'Union européenne (*Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005), deux notes de la Fondation Robert Schuman consacrées à l'influence française au Parlement européen (2004) et à la Constitution européenne (2005), ainsi que de nombreux articles sur l'Europe (*Le Débat*, *L'Opinion européenne en 2007*, *American Foreign Policy Interests*, etc.).

Résumé

La prochaine révision du cadre financier européen doit inciter l'ensemble des parties prenantes et observateurs concernés à mieux intégrer l'ensemble des enjeux politiques sous-jacents. Enjeux financiers, en analysant les dépenses communautaires mais aussi les dépenses publiques nationales et les dépenses privées. Enjeux diplomatiques, en soulignant que le budget de l'Union européenne est d'abord un outil de redistribution entre États membres, y compris dans une logique de « juste retour ». Enjeux sociologiques, en tenant compte du nombre croissant d'acteurs impliqués dans la définition du budget communautaire, de leurs visions et intérêts divergents. Une telle vision globale paraît seule de nature à éclairer efficacement les futures négociations sur le budget de l'Union européenne.

Mots-clés

cadre financier européen – dépenses publiques agrégées – redistribution – juste retour – compromis politiques
European financial framework – aggregate public expenditures – redistribution – fair return – political compromises

¹ Lisa Steinacher a contribué activement à l'élaboration de cet article, notamment s'agissant des données chiffrées – qu'elle en soit ici remerciée.

L'exercice de révision du « cadre financier européen »², qui sera initié à l'été 2007 sur la base d'un premier document de cadrage de la Commission européenne, offre une occasion inespérée de promouvoir une réflexion approfondie et sereine s'agissant du budget de l'Union européenne (UE). Si l'on s'en tient au calendrier évoqué par le Conseil européen de décembre 2005³, et précisé depuis par la commissaire européenne chargée du Budget⁴, il apparaît en effet que cet exercice inédit permettra pour la première fois aux institutions communautaires et à l'ensemble des parties concernées d'évoquer la structure et le 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 impose en tout cas aux autorités nationales de participer activement à un travail de réflexion politique préalable, à l'issue duquel les principales orientations financières de l'UE feront l'objet d'une cristallisation difficile à remettre en cause par la suite. Il est également souhaitable que ce calendrier puisse stimuler une production intellectuelle qui ne se cantonne pas à la définition abstraite d'un budget communautaire idéal, et que les négociations diplomatiques et parlementaires viendraient ensuite « dénaturer » : à quoi sert-il en effet, sur cet enjeu comme sur d'autres, de rivaliser d'analyses certes très sophistiquées dans leur inspiration, mais qui se trouvent ensuite démenties par les faits faute d'avoir intégré nombre d'éléments pertinents ?

Au niveau communautaire comme au niveau national, l'adoption d'un budget apparaît comme un acte politique majeur, à la fois constitutif et illustratif des principes fondateurs de la communauté au service duquel il est mobilisé : pour être pleinement opératoires, il apparaît donc essentiel que les réflexions sur le budget communautaire s'efforcent d'intégrer l'ensemble des éléments politiques concernés, et qui renvoient pour beaucoup au contexte financier, diplomatique et sociologique dans lequel l'UE s'inscrit.

C'est sur ce triple registre que nous nous situerons ci-après afin d'esquisser les contours d'une vision politique globale, et donc réaliste, de la révision du budget de l'UE, et qui vise à souligner que ce budget doit être analysé :

- dans un cadre financier « agrégé » intégrant notamment les dépenses publiques nationales et les dépenses privées (1^{re} section) ;
- dans une perspective diplomatique, comme outil de redistribution entre les États de l'UE, y compris dans une logique de « juste retour » (2^e section) ;
- comme le résultat d'un compromis entre un nombre croissant d'acteurs, dont il faut prendre en compte les visions et intérêts (3^e section).

Le budget de l'UE, un instrument financier parmi d'autres

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. Ces deux arguments ont été les plus fréquemment entendus lors des précédentes négociations budgétaires : ils semblent

² 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.

³ Voir http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf.

⁴ Voir http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2007may11_en.pdf, p 7.

révélateurs d'une approche selon laquelle le budget communautaire aurait vocation à répondre à l'ensemble des défis politiques (économiques, sociaux, diplomatiques, etc.) auxquels l'UE fait face alors que, comme nous le verrons⁵, la réalité est naturellement bien différente.

Comme le rappelle son traité fondateur, les compétences de l'UE sont en effet « 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 : il en va donc de même pour le budget de l'UE, qui n'est lui aussi qu'un instrument subsidiaire, de surcroît mobilisé dans un cadre politique beaucoup plus large, et dont il est nécessaire de mieux tenir compte en s'avisant que :

- le budget communautaire n'est qu'un budget parmi d'autres au sein de l'UE (1^{re} sous-section) ;
- la dépense publique n'est pas le seul outil dont disposent les autorités politiques européennes (2^e sous-section).

La nécessité d'une vision agrégée des dépenses publiques européennes

Il est réducteur et presque absurde que les réflexions sur les grands choix financiers de l'UE se cantonnent au seul budget communautaire :

- pour des raisons arithmétiques tout d'abord : ce budget ne représente qu'environ 1 % du PIB de l'UE et 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques européennes⁶ ;
- pour des raisons philosophiques surtout : dès lors que l'UE dispose de très peu de « compétences exclusives » et qu'elle intervient dans la plupart des cas aux côtés ou en complément des autorités nationales et régionales, il apparaît pour le moins réducteur de réfléchir à ses modes d'intervention financière de manière isolée.

La nécessité de privilégier une vision élargie des finances publiques européennes apparaît au contraire particulièrement nette au regard des réalités politiques communautaires :

- 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 important des « méthodes ouvertes de coordination », qui fixent des objectifs à atteindre par les États membres tout en leur laissant un large choix des moyens pertinents (méthode par exemple utilisée pour la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne).

Dans ce contexte, les dernières discussions sur le budget communautaire, fortement marquées par la nécessité d'adapter le budget de l'UE aux priorités de la Stratégie de Lisbonne, se sont révélées quelque peu déconcertantes par leur tendance à prendre en compte les seuls financements communautaires, alors même que les budgets nationaux et régionaux jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de cette Stratégie. C'est à l'inverse sur la base d'une analyse intégrant l'ensemble des dépenses publiques par secteur que le prochain exercice de révision du budget de l'UE devrait être conduit, afin de se baser sur des éléments d'appréciation complets et pertinents.

C'est en effet en raisonnant en termes « agrégés » qu'on peut évaluer l'importance réelle accordée à telle ou telle priorité politique, et non en s'en tenant au seul budget communautaire. Ce raisonnement agrégé permet par exemple de constater (voir tableau n° 1) 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 sont engagées : il amène ainsi à relativiser la portée des critiques indiquant que l'UE consacre davantage d'argent à son agriculture qu'à son éducation et 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.

⁵ Voir 2^e section, Le budget de l'UE : un outil de redistribution entre États.

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

Tableau n° 1
État des lieux de quelques dépenses publiques agrégées en 2005
(en pourcentage du PIB)

	Budget communautaire*	Budgets nationaux	Total UE
Agriculture	0,39 %	0,16 %**	0,55 %
Recherche et développement	0,04 %	0,63 %	0,677 %
Éducation/formation	0,007 %	5,22 %***	5,23 %
Aide publique au développement	0,03 %	0,32 %	0,35 %

* 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 % du PIB (Danemark) ; France : 6,2 %.

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE, calculs arrondis du CAS

Un tel raisonnement agrégé permet aussi de mieux comparer le niveau des dépenses publiques de l'UE par secteur à celui de ses principaux concurrents (États-Unis, Japon, pays émergents) et de mieux identifier les domaines dans lesquels un investissement supplémentaire est 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.

Une vision agrégée des dépenses publiques européennes permet enfin d'inscrire les discussions sur le budget de l'UE dans le cadre d'un débat plus large communautarisation/nationalisation :

- il peut ainsi être jugé préférable de concentrer davantage de financements au niveau communautaire dans certains secteurs – par exemple en matière de R & D, afin de renforcer la coopération entre chercheurs ou favoriser la diffusion de leurs résultats ;
- à l'inverse, il pourrait être question de re-nationaliser partiellement le financement de certaines politiques communautaires afin d'en répartir plus équitablement la charge – perspective notamment évoquée pour la « PAC » et la politique régionale ;
- en tout état de cause, cette vision agrégée incite à identifier la valeur ajoutée du budget communautaire par rapport au budgets nationaux pour chacun des trois registres économiques et sociaux classiquement répertoriés (allocation, redistribution, stabilisation) et dans chacun des secteurs d'intervention de l'UE.

En dehors des données parcellaires disponibles, une présentation exhaustive de l'ensemble des financements publics par secteur dans l'UE-27 fait aujourd'hui défaut, alors même qu'elle constituerait un outil de pilotage indispensable à la mise en perspective des discussions sur le budget communautaire. Sa création suppose que l'Office européen des statistiques, Eurostat, puisse compléter rapidement les travaux qu'il a initiés en ce sens et que les États membres de l'UE acceptent de lui transmettre un état des lieux détaillé de leurs dépenses⁷. Une telle présentation agrégée des dépenses publiques européennes constituerait à n'en pas douter un instrument politique et intellectuel important lors du débat sur la révision du cadre financier de l'UE et la définition du cadre financier 2014-2019.

L'importance des dépenses privées et des instruments politiques non budgétaires

Les discussions ayant prélué à l'adoption du « cadre financier 2007-2013 » se sont principalement focalisées sur deux grandes priorités : d'une part, la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne pour

⁷ Très précisément, que les États puissent transmettre des données dites de niveau 2 dans le cadre de la nomenclature CFAP (classification des fonctions des administrations publiques).

la croissance et la compétitivité ; d'autre part, l'aide à accorder aux pays et régions de l'UE en retard de développement, notamment suite à l'arrivée de 12 nouveaux États membres. Par provocation, on pourrait presque dire que le budget communautaire ne joue pourtant qu'un rôle très limité sur ce double registre, et qui doit là aussi être replacé dans un cadre politique plus large.

De quoi dépend par exemple la réussite de la Stratégie de Lisbonne ?

D'une part, de la bonne mise en œuvre des « lignes directrices pour la croissance et l'emploi »⁸ adoptées par les États membres, dont une bonne partie évoque principalement des interventions de type juridique, notamment s'agissant de la libéralisation des marchés du travail, des biens, et des services, mais aussi la mise en place d'un environnement réglementaire plus favorable aux activités économiques. D'autre part, de la montée en puissance des financements dédiés à des facteurs de production générateurs de croissance endogène (l'éducation et la formation pour le capital humain ; la R & D pour le capital technique ; les 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 deux tiers émanent du secteur privé.

Les comparaisons chiffrées internationales permettent d'ailleurs de confirmer que, si une augmentation des financements publics semble souhaitable, elle n'est pas forcément 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, il apparaît ainsi que :

- l'UE affiche un niveau de dépenses publiques de R & D assez comparable (États-Unis) voire 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 pour les 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 États-Unis, alors que son niveau de dépenses publiques est comparable (États-Unis) ou supérieur (Japon).

Tableau n° 2
Dépenses totales de R & D et d'éducation
(en pourcentage du PIB)

	UE-25 (2005)	États-Unis (2003)	Japon (2003)
Dépenses de R & D	1,85	2,67	3,2
dont :			
- dépenses publiques	0,64	0,81	0,57
- dépenses privées	1,01	1,64	2,38
- dépenses venant de l'étranger	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

n.d. : donnée non disponible ; * ce chiffre inclut les dépenses de l'UE ; ** donnée 2003

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE

Ces comparaisons internationales doivent naturellement être maniées avec précaution, compte tenu des différences de contexte entre les pays concernés : elles semblent néanmoins indiquer que les moindres performances de l'UE en termes de croissance et d'innovation trouvent en partie leur origine dans le déficit européen en matière de dépenses privées. Par suite, si une hausse des dépenses publiques en la matière peut s'avérer utile, y compris au niveau communautaire, il apparaît clairement qu'elle n'épuise pas le débat sur le sujet, qui doit aussi se concentrer sur la mise en place d'un cadre juridique, fiscal et économique favorable à une hausse de ces dépenses privées.

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

De quoi dépend par ailleurs essentiellement la cohésion de l'UE, à laquelle la Commission européenne vient de consacrer un nouveau rapport⁹ ?

D'abord et avant tout des dynamiques économiques engendrées par l'appartenance au Marché unique, à la fois en termes d'échanges de biens et services mais aussi en termes d'accueil d'investissements directs étrangers. Également, et de manière plus subsidiaire, des fonds structurels accordés par l'UE, et qui favorisent le développement des pays qui en bénéficient fortement, à la condition qu'ils aient adopté une stratégie économique efficace. Pour prendre un exemple là aussi symbolique, on pourrait dire que la reconstruction et l'essor économiques des pays d'Europe centrale et orientale ayant récemment rejoint l'UE se sont avant tout appuyés sur leur perspective d'adhésion, puis sur leur intégration concrète au Marché unique européen – les aides publiques européennes jouant dans ce contexte un rôle facilitateur. Un tel rappel paraît particulièrement nécessaire dans un pays comme la France, où le rôle des dynamiques marchandes est souvent déprécié, et où l'accent est souvent mis de manière quasi exclusive sur la nécessité d'octroyer des aides financières plus abondantes aux nouveaux pays adhérents.

Pour illustrer la dimension subsidiaire du budget communautaire, on pourrait reprendre un raisonnement similaire pour les autres rubriques du cadre financier de l'UE :

- l'avenir de l'agriculture européenne dépend-il plus étroitement des subsides accordés par l'UE ou de l'évolution des positions européennes dans les négociations commerciales internationales ?
- le soutien de l'UE aux pays émergents passe-t-elle principalement par une hausse de l'aide publique au développement ou par une plus grande ouverture commerciale ?
- l'émergence d'une politique étrangère de sécurité européenne ne suppose-t-elle pas avant tout la définition de stratégies, positions et actions communes, etc. ?
- la coopération en matière policière et judiciaire ne passe-t-elle pas d'abord par une augmentation du budget communautaire ou s'appuie-t-elle principalement sur des actes de nature juridique ?

Au total, une vision politique élargie des défis auxquels est confrontée l'UE devrait conduire à envisager l'intervention du budget communautaire au cas par cas, et après avoir répondu à trois questions politiques préalables :

- la réponse à tel ou tel défi passe-t-elle d'abord par une intervention financière ou plutôt par des interventions de type réglementaire ou politique ?
- lorsqu'une intervention financière apparaît souhaitable, doit-elle émaner du secteur public ou du secteur privé (intervention de la Banque européenne d'investissement, partenariats public-privé, dépenses des ménages, etc.) ?
- lorsqu'une intervention financière publique est nécessaire, doit-elle principalement être engagée par l'UE ou par les autorités nationales et régionales ?

Aucune de ces trois questions n'induit naturellement une réponse binaire : c'est souvent sur la base d'une combinaison d'interventions publiques et privées que des arbitrages efficaces pourront être rendus. Ces questions n'ont pas pour objet de dévaloriser l'utilité et l'impact du budget communautaire, mais simplement de souligner que celui-ci ne peut pas tout, et qu'il doit être mobilisé sur des enjeux vis-à-vis desquels sa valeur ajoutée est clairement démontrée – ce qui semble d'autant plus nécessaire compte tenu de son niveau aujourd'hui modeste.

⁹ Voir *Growing Regions, Growing Europe*, 4th Report on Economic and Social Cohesion, Commission européenne, mai 2007.

Le budget de l'UE, un outil de redistribution entre États

Pour être pleinement pertinentes, les réflexions sur le budget communautaire doivent aussi intégrer le fait que son adoption ne représente pas un acte de nature technique, qu'elle ne se limite pas non plus à une décision de politique économique, mais qu'elle procède également de considérations diplomatiques.

Autant dire que les réflexions prétendant s'abstraire des compromis entre États passés à chaque étape de la montée en puissance du budget communautaire et s'inscrivant dans un horizon « politiquement pur » paraissent singulièrement décalées : qu'elles considèrent que le budget de l'UE doit être uniquement défini sur la base des considérations fonctionnelles évoquées dans la première partie de cet article, ou qu'elles se fondent sur la définition des « biens collectifs » d'une UE perçue comme une entité unitaire, elles font en effet à chaque fois l'impasse sur le caractère déterminant des États européens, de leur vision et de leurs intérêts.

Même si la Commission européenne est chargée d'élaborer les projets de cadre financier et de budget annuel et si le Parlement européen a peu à peu conquis des pouvoirs décisionnels croissants en la matière, c'est en effet aux représentants des États réunis au Conseil européen et au Conseil des ministres qu'il revient de procéder aux principaux arbitrages budgétaires européens – ce qui paraît d'ailleurs assez logique au regard de la nature « confédérale » de l'UE.

Dans ce contexte, il semble impératif d'aborder les réflexions relatives au budget communautaire en tenant compte de ce contexte intergouvernemental, et plus précisément des deux enjeux principaux autour desquels les positions des États se déterminent :

- d'une part, l'utilisation du budget de l'UE comme un outil de compensation des effets de l'intégration économique européenne (1^{re} sous-section) ;
- d'autre part, la prise en compte des exigences nationales en termes de « juste retour » (2^e sous-section).

Un outil d'accompagnement de l'intégration économique européenne

Le budget communautaire fait office de « constitution financière » de l'UE : au-delà de telle ou telle justification technique, ses principaux postes sont donc d'abord définis sur la base des objectifs sur lesquels ses États membres ont pu s'entendre. À cet égard, il faut souligner que le budget de l'UE n'a pas été mis en place pour répondre à l'ensemble des défis économiques et sociaux auxquels les pays européens sont confrontés, mais qu'il est monté en puissance pour répondre à un défi précis (voir encadré) : celui de compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, et ce à chaque étape de son approfondissement :

- 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 nouveaux pays membres, qui étendent d'autant les dimensions du Marché unique européen.

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 CEE¹⁰.
- 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 FEDER¹¹ 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 douze 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 enfin vus attribuer plus de la moitié des financements structurels prévus pour la période 2007-2013.

Le fait que les arbitrages rendus en 2005 aient conduit à une adaptation très limitée du budget communautaire (voir tableau n° 3)¹⁵ confirme les principaux compromis redistributifs passés entre les États membres de l'UE depuis les origines de la construction européenne, et qui portent principalement sur les politiques agricole et structurelle, structurent aujourd'hui encore une très grande partie du budget communautaire. Séduisante en apparence, l'idée selon laquelle ce budget serait une « relique historique »¹⁶ mériterait donc d'être évaluée à l'aune d'une analyse des effets actuels de cette intégration économique : s'il apparaît que celle-ci demeure inégalitaire selon les États et les territoires, ce qui semble le cas selon les « Rapports Cohésion » publiés par la Commission européenne¹⁷, il semblerait de fait plutôt justifié que les États européens souhaitent que le budget communautaire continue à exercer d'importantes fonctions compensatrices et redistributives¹⁸.

¹⁰ On peut considérer que l'accord Chirac-Schröder de 2002 constitue le renouvellement de cet accord fondateur.

¹¹ Fonds européen de développement régional.

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.

¹⁵ Voir également Bertoincini Y. (2006), « 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 : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/noteveille29.pdf>.

¹⁶ Selon l'expression d'André Sapir in *An Agenda for a Growing Europe*, Rapport au président de la Commission européenne, février 2004.

¹⁷ Voir *Growing Regions, Growing Europe*, op. cit.

¹⁸ Voir Begg I. et Heinemann F. (2006), « New Budget, Old Dilemmas », *Briefing Note*, Centre for European Reform, février.

Tableau n° 3
Structure du budget communautaire :
part des différentes rubriques (crédits d'engagement)

Rubriques du cadre financier (en pourcentage du total – prix 2004)	Moyenne 2000-2006*	Moyenne 2007-2013
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 %

* 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

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

Au-delà des dépenses redistributives visant à compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, force est de constater que les États européens s'en sont pour l'instant tenus à d'autres dépenses communes assez limitées, et engagées dans une perspective beaucoup plus ciblée :

- dépenses soutenant les réseaux transeuropéens (transports et énergie) et les échanges éducatifs, et qui visent à donner corps à l'espace de libre circulation européen ;
- dépenses soutenant la R & D, et qui cherchent à dynamiser les échanges d'expériences et de connaissances ;
- dépenses d'aide humanitaire, et dans une moindre mesure, d'aide au développement, mises en commun pour des raisons d'efficacité et de visibilité.

Les pétitions de principe en faveur d'une augmentation massive de ces dépenses, et donc d'un budget communautaire bien supérieur à 1 % du PIB, paraissent pour l'instant se heurter à l'hétérogénéité des pays de l'UE-27 en termes de préférences nationales et de besoins respectifs¹⁹. Il faut à cet égard souligner que si une baisse des dépenses européennes à vocation redistributive (agricole et structurelle) est susceptible d'intervenir dans les prochaines années, rien ne dit qu'elle sera forcément compensée par une hausse des autres dépenses figurant déjà dans le budget de l'UE ou par l'inclusion de dépenses nouvelles.

Dans ce contexte, on pourra certes se demander si, mieux que la Stratégie de Lisbonne, le thème de « l'Europe dans la mondialisation »²⁰ serait suffisamment mobilisateur lors des prochaines négociations financières communautaires, puisqu'il permettrait à la fois de :

- confirmer les objectifs de croissance et de compétitivité énoncés par la Stratégie de Lisbonne ;
- poser clairement la question du niveau de soutien que l'UE et ses pays sont prêts à accorder à leur agriculture, le cas échéant en revoyant la répartition du financement entre niveau communautaire et niveau national ;

¹⁹ Voir Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y. (2007), « La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? », *La Note de veille*, n° 50, Centre d'analyse stratégique, 19 mars : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille50.pdf>.

²⁰ Voir Cal V. (2007), *Reviewing the EU Budgetary System : Lessons from Past Negotiations and Key Issues for the Next Round*, Greens/EFA Conference, Bruxelles, avril.

- reformuler le consensus européen visant à favoriser un mode de développement équilibré préservant la cohésion sociale et territoriale au sein de l'UE ;
- donner du sens à la mobilisation européenne en faveur de la « politique intégrée énergie-environnement » mise sur les rails par le Conseil européen de mars 2007 ;
- mesurer la volonté des États d'approfondir la mise en place d'une politique étrangère commune, s'appuyant notamment sur des dépenses accrues en matière d'aide extérieure et de gestion de crises.

Il reste que, pour susciter un consensus intergouvernemental aussi puissant que celui qui fonde la légitimité des dépenses redistributives actuellement majoritaires au sein du budget communautaire, une telle remise en perspective du cadre financier de l'UE devrait s'appuyer sur une inlassable pédagogie au cours des prochains trimestres.

Le « juste retour » : une notion incontournable, et donc à approfondir²¹

Les réflexions politiques sur le budget communautaire doivent par ailleurs davantage intégrer la notion de « juste retour », peu ou prou présente depuis les origines dans les négociations communautaires, mais qui fait pourtant l'objet d'analyses souvent négatives sur le plan académique²², et qui semblent déconnectées des réalités politiques européennes.

La notion de « juste retour » accorde une place centrale aux « soldes budgétaires nets », calculés *via* la différence entre les versements nationaux à l'UE et les dépenses communautaires dont bénéficie chaque pays, et qui fait apparaître des pays « contributeurs nets » ou « bénéficiaires nets ».

Assez vif dans les années 1980, le débat sur le caractère équitable des recettes communautaires – c'est-à-dire sur le « juste aller » – semble aujourd'hui d'une intensité moindre, notamment suite à la création d'une « 4^e ressource » basée sur le PNB/RNB des pays de l'UE, qui représente aujourd'hui plus des deux tiers des recettes communautaires : celle-ci a permis d'asseoir le financement du budget communautaire sur une base contributive jugée « équitable », à tort ou à raison, par les États membres, puisque reflétant leur richesse relative. Cette situation explique en grande partie pourquoi les États membres ont jusqu'ici rejeté la mise en place de nouvelles ressources, mise à l'étude²³ puis proposée par la Commission européenne lors des deux précédentes négociations budgétaires, et dont rien ne dit à ce stade qu'elle serait davantage acceptée lors des prochaines.

C'est donc davantage sur le volet « dépenses » du budget communautaire que se concentrent les discussions entre États membres (voir tableau n° 4), qui portent :

- d'une part, sur la définition des dépenses prévues à l'issue des négociations budgétaires européennes, dont certaines sont « pré-affectées » en fonction des pays, principalement s'agissant de la PAC et des fonds structurels ;
- d'autre part, sur la répartition des dépenses effectivement réalisées par l'UE, dont certaines ne sont réparties qu'*a posteriori* en fonction des pays qui en ont bénéficié, sur la base d'un décompte établi chaque année par la Commission européenne²⁴.

²¹ Voir Bertoncini Y. (2007), « Budget communautaire et juste retour : de quoi parle-t-on ? », *La Note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 21 mai : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille59.pdf>.

²² Voir par exemple Le Cacheux J. (2005), *Budget communautaire : le poison du juste retour*, Notre Europe, juin.

²³ Voir notamment Cattoir P. (2004), « Tax Based EU Own Resources : An Assessment », *Working Paper*, n° 1, Commission européenne, DG Taxud, avril.

²⁴ Voir Commission européenne (2006), « Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005 », DG Budget, septembre.

Tableau n° 4
Proportion des dépenses dans le cadre financier 2007-2013

	Dans les dépenses totales	Dont dépenses pré-affectées	Dont dépenses réparties seulement <i>ex-post</i>
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8,6 %	13,9 %*	84,8 %**
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	35,7 %	100 %	0 %
2. Ressources naturelles	42,9 %	99,9 %	0 % ***
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1,3 %	0 %	92 %****
4. L'UE en tant que partenaire mondial	5,7 %	0 %	0 %
5. Administration	5,8 %	0 %	98 %*****
Total	100 %	79,7 %	13 %

* Il s'agit principalement des dépenses relatives aux réseaux transeuropéens de transport et d'énergie

** Le solde non réparti correspond à des dépenses afférentes à la recherche, au programme Galileo et au programme en faveur des PME

*** Le solde non réparti correspond aux dépenses de gouvernance dans le domaine de la pêche, de l'environnement, des accords internationaux, etc.

**** Le solde non réparti correspond notamment à certaines dépenses liées aux flux migratoires et aux visas, à la lutte contre la fraude, etc.

***** Le solde non réparti correspond aux dépenses de représentation et de réunions officielles. La grande majorité des dépenses administratives est répartie en fonction du siège des différentes institutions et agences de l'UE. La Belgique et le Luxembourg en bénéficient très majoritairement

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

Il est tout à fait juste de souligner que la notion de « juste retour » est assez fragile d'un point de vue technique, dès lors qu'elle se fonde le plus souvent sur la prise en compte des « soldes budgétaires nets » des États vis-à-vis de l'UE. L'imputation des recettes et des dépenses sur une base nationale est en effet difficile : d'une part parce que les recettes fournies par un État peuvent par exemple être générées par des entreprises ou des ressortissants d'autres pays²⁵ ; d'autre part parce que les dépenses communautaires « attribuées » à un pays peuvent en réalité bénéficier à un autre²⁶. Malgré ces limites statistiques, les financements adressés à l'UE ou reçus d'elle par chaque État membre n'en sont pas moins comptabilisés comme tels – de sorte que la notion de « juste retour » demeure au cœur des discussions financières européennes, et qu'une analyse réaliste doit en tenir compte.

Le rejet spontané suscité par la notion de « juste retour » tient aussi à sa mauvaise image politique : d'abord parce qu'elle donne souvent lieu à des marchandages d'apothicaire entre États au moment de la conclusion des négociations financières européennes ; également, et peut-être surtout, parce qu'elle a été « popularisée » par Margaret Thatcher sur la base d'un slogan devenu célèbre (« I want my money back ! »), alors que cette dernière a gardé une réputation de pourfendeuse de la construction européenne. Mais plutôt que d'utiliser cette image comme un repoussoir visant à discréditer par avance la notion de « juste retour », soyons concrets :

- au début des années 1980, le Royaume-Uni ne recevait que très peu de financements communautaires, essentiellement agricoles, alors qu'il contribuait au financement de ce budget de manière conséquente, notamment au titre de la ressource « TVA » ;
- sa « contribution nette » au budget communautaire égalait ou dépassait en moyenne 0,5 % de son PIB, alors même qu'il était l'un des pays européens les plus pauvres en termes de richesse par habitant ;
- doit-on dans ces conditions s'étonner que Margaret Thatcher ait souhaité que cette situation soit corrigée ? Pour être encore plus direct : dès lors que le Conseil européen lui a en grande partie donné raison à Fontainebleau en 1984, en accordant une compensation financière au Royaume-Uni, doit-on par principe s'en tenir à l'idée qu'elle avait entièrement tort ?

²⁵ Exemples des importations françaises dont les droits de douane sont acquittés à Rotterdam ou des touristes allemands payant la TVA à Marbella.

²⁶ Exemples du financement des échanges étudiants ou du financement de la fourniture d'« intrants » pour les entreprises.

Plutôt que de récuser intellectuellement la notion de juste retour pour déplorer ensuite son omniprésence lors des négociations financières européennes, il semble donc de fait plus réaliste de l'intégrer aux réflexions sur le budget communautaire, en mettant clairement en évidence ses fondements politiques et sa portée pratique.

D'un point de vue politique, on peut ainsi souligner que la notion de juste retour occupe une place centrale au sein des discussions budgétaires européennes pour deux raisons principales :

- d'une part, parce que l'analyse des « taux de retour » est relativement légitime dans une Union européenne dont la légitimité politique repose en grande partie sur ses États membres, compte tenu de leur ancrage historique et électoral²⁷ : il semble dès lors naturel que les États membres ne définissent pas seulement les dépenses communautaires en fonction de considérations globales mais aussi en se souciant de leur affectation géographique ;
- d'autre part, en raison du caractère essentiellement redistributif du budget communautaire, qui a pour principal objet de compenser les effets de l'intégration économique européenne : puisque c'est sur la base de compromis redistributifs entre États que les politiques agricoles et de cohésion ont été mises en place, il apparaît logique que ces États souhaitent en mesurer l'impact sur leur territoire et leurs populations (c'est-à-dire connaître le montant des dépenses dont ils vont bénéficier) au moment des grands arbitrages financiers européens²⁸.

D'un point de vue pratique, il est également important de rappeler que l'invocation de la notion de juste retour :

- n'a pas empêché que des transferts financiers massifs soient opérés entre les États de l'UE depuis les origines de la construction européenne, et qui se sont intensifiés au cours des vingt dernières années : entre 1986 et 2005, l'Allemagne a par exemple affiché une contribution nette cumulée au budget communautaire de 175 milliards d'euros, et l'Espagne un bénéfice net de 104 milliards d'euros sur la même période²⁹ – de sorte que l'équation « juste retour » = « égoïsmes nationaux » apparaît peu convaincante, voire loufoque ;
- n'est pas par nature contradictoire avec l'application du principe de solidarité financière communautaire, mais permet simplement de mesurer le degré de solidarité financière que les États membres jugent acceptable de consentir les uns envers les autres ;
- n'est donc pas nécessairement un « poison »³⁰ pour les discussions budgétaires européennes : « tout est dans la dose »³¹ et dépend de la manière dont la notion de juste retour est appréhendée.

Intégrer la notion de « juste retour » à l'exercice de révision du budget de l'UE doit dès lors conduire à définir une méthode d'évaluation plus satisfaisante du caractère équitable ou non des taux de retour par États.

Si l'on s'en tient à une analyse des « taux de retour » basée sur les « soldes budgétaires nets », il y a tout d'abord lieu de préciser sur la base de quels critères ces soldes pourront être jugés « équitables », dans le prolongement des réflexions déjà entreprises par les institutions de l'UE.

• Selon la première option, un solde budgétaire est 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.

²⁷ Cette analyse est d'ailleurs pratiquée dans la quasi-totalité des unions d'États.

²⁸ À cet égard, l'idée qu'il faille opérer les arbitrages budgétaires européens à l'abri du « voile d'ignorance » évoqué par John Rawls paraît mal adaptée à la nature du « contrat social » conclu par les États de l'UE.

²⁹ Selon les calculs effectués par Nicolas-Jean Bréhon (2007) in « Le budget, moteur d'appoint de la construction européenne », *Questions d'Europe*, n° 58, Fondation Robert Schuman, 16 avril.

³⁰ Selon la formule utilisée par Jacques Le Cacheux in *Budget communautaire : le poison du juste retour*, *op. cit.*

³¹ Selon la formule de Pasteur, également rappelée par Nicolas-Jean Bréhon, *op. cit.*

L'analyse des mécanismes correcteurs *ad hoc* dont bénéficient le Royaume-Uni et quatre autres pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède) permet à cet égard de constater que les États de l'UE ont par le passé rechigné à voir leur contribution nette approcher ou dépasser le seuil de 0,5 % de leur PIB (Royaume-Uni dans les années 1980, Allemagne dans les années 1990, Pays-Bas aujourd'hui). Il est significatif que la Commission européenne³² ait pris acte de ces demandes de correction successives et qu'elle ait proposé de mettre en place un mécanisme d'écrêtement systématique au bénéfice des États membres dont la contribution nette dépasserait les 0,35 % de leur PIB : selon la Commission, ce « mécanisme de correction généralisé » pourrait être établi sur la base du solde budgétaire net de chaque État membre et « déclenché au-delà d'un seuil exprimé en pourcentage du RNB de chaque État membre », qui traduit le degré maximal de solidarité financière acceptable entre les États membres « et correspond à une sorte de *contribution nette raisonnable* »³³. Cette recommandation n'a pas été retenue par les États membres lors de la précédente révision du cadre financier européenne : la question est donc de savoir si elle sera adoptée lors de la prochaine.

- Plus ambitieuse, la deuxième option en présence considère qu'un solde budgétaire est 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.

Elle renvoie à la formule retenue par le Conseil européen de Fontainebleau, qui 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 »³⁴. Une application plus globale de ce principe pourrait 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 habitant³⁵.

Tableau n° 5
Soldes budgétaires opérationnels et niveau de richesse en 2005

	LT	GR	PT	EE	IE	ES	UK	FR	BE	DE	LU	NL
Soldes budgétaires opérationnels en pourcentage du PIB	2,35	2,19	1,64	1,54	0,83	0,68	-0,08	-0,17	-0,20	-0,27	-0,36	-0,52
PIB par habitant en SPA*	52,1	84,0	71,7	59,8	138,8	97,9	117,6	108,1	118	110	251	125,5

* L'indice de volume du PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) est exprimé par rapport à la moyenne de l'Union européenne (EU-25) fixée à 100 (cette moyenne se réfère à l'année 2005)

Sources : *Rapport de la Commission européenne*, Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005, Eurostat

Sur la base des données 2005 (voir tableau n° 5), une telle analyse permet de constater que la répartition des soldes budgétaires nets est globalement conforme aux niveaux de richesse relative puisque :

- l'ensemble des pays contributeurs nets a un niveau de richesse relative supérieur à la moyenne communautaire ;

³² Voir Commission européenne (2004), « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie », *COM (2004) 101 final*.

³³ In « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes », *COM (2004) 501 final*.

³⁴ Cela était précisément le cas du Royaume-Uni, qui comptait à l'époque parmi les pays les plus pauvres de l'UE en termes de richesse par habitant, mais qui est aujourd'hui l'un de ses pays les plus riches.

³⁵ C'est la méthode retenue en Allemagne pour déterminer le montant des transferts entre les différents « Länder » (mécanisme du « Finanzausgleich »).

- l'ensemble des pays bénéficiaires nets a un niveau inférieur³⁶ – à l'exception notable de l'Irlande³⁷.

À l'intérieur des deux catégories, les hiérarchies européennes en termes de soldes budgétaires nets et de niveaux de richesse relative ne sont cependant pas strictement parallèles : à titre d'exemple, des pays comme l'Autriche, le Danemark et le Royaume-Uni³⁸ pourraient contribuer davantage compte tenu de leur niveau de richesse relative, et la Grèce recevoir moins de fonds communautaires pour la même raison. Un tel constat a pu conduire à suggérer qu'un niveau minimal de contribution nette puisse être défini pour les pays les plus riches de l'UE, afin que le principe de solidarité financière communautaire soit pleinement à l'œuvre³⁹.

Au-delà de ces réflexions visant à améliorer l'évaluation du caractère équitable des « soldes budgétaires nets » des États, il semble surtout opportun de profiter de la prochaine révision du cadre financier de l'UE pour élargir les bases de calcul utilisées pour évaluer le caractère équitable des taux de retour nationaux.

- L'analyse strictement financière centrée sur les soldes budgétaires nets apparaît en effet très réductrice, puisqu'elle s'en remet à la seule différence comptable entre les contributions versées à l'UE et les dépenses communautaires attribuées par pays. Qu'elle conduise à réclamer un strict équilibre comptable ou à limiter le niveau d'éventuelles contributions ou bénéfices nets, une telle analyse semble faire l'impasse sur les autres gains et pertes liés à l'appartenance à l'Union européenne. Elle est donc particulièrement restrictive au regard des fondements du budget de l'UE : dès lors qu'il a principalement été établi pour compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne, l'impact de ce budget ne peut en effet être correctement évalué sans prendre en compte l'ensemble des coûts et bénéfices qu'elle engendre.

Il est cependant inévitable que l'approche fondée sur les soldes budgétaires nets s'impose à nouveau lors de la prochaine révision du cadre financier européen si aucun autre instrument de mesure de ces coûts et avantages globaux ne peut être mis en place – d'où l'importance de réfléchir à des alternatives.

- Une analyse politique globale consisterait à percevoir 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.

On peut par exemple souligner que le niveau historiquement haut de la contribution nette de l'Allemagne au budget de l'UE est en partie lié à sa volonté de profiter au mieux de l'ensemble des bénéfices de la construction européenne, y compris sur le plan diplomatique. On peut également considérer que les nouveaux pays adhérents sont souvent enclins à se contenter d'un niveau de dépenses et de soldes nets parfois limités, mais auxquels s'ajoute l'ensemble des gains économiques et politiques (sécurité, stabilité, influence, etc.) générés par leur entrée dans l'UE. S'il est vraisemblable que les États fassent leur une telle approche lors des négociations financières européennes, au moins de manière implicite, elle ne pourrait cependant que très difficilement donner lieu à des analyses quantifiables des gains et bénéfices concernés.

- Plus limitée mais aussi plus opératoire, 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.

³⁶ Si l'on tient compte de la répartition des dépenses administratives, la Belgique et le Luxembourg deviennent cependant bénéficiaires nets (+ 0,83 % et + 3,09 %), et ce en dépit de leur niveau de prospérité relative.

³⁷ À noter que le PIB annuel de l'Irlande est en moyenne supérieur de 20 % à son PNB, en raison du grand nombre d'entreprises étrangères présentes sur son territoire – le PNB/habitant de l'Irlande demeurant cependant supérieur à la moyenne communautaire.

³⁸ C'est d'ailleurs sur cette base que le niveau de la compensation accordée au Royaume-Uni a été revu à la baisse en décembre 2005.

³⁹ Voir Nunez J. (2007), « Reforming the Own Resources System: What for ? », conférence, Notre Europe, Bruxelles, 19 avril.

Sur ce registre, les études publiées par la Commission européenne⁴⁰ mentionnent traditionnellement le solde budgétaire net d'un pays, son solde commercial vis-à-vis des autres pays de l'UE, sa situation eu égard aux flux d'investissements à destination et en provenance des autres pays de l'UE, mais aussi d'autres éléments micro-économiques (évolution des prix et de la concurrence) et macro-économiques (impact sur la croissance et l'emploi).

Une prise en compte des trois premiers éléments (voir tableau n° 6) permettrait d'ores et déjà d'élargir le débat sur les « taux de retour » et de ne pas le réduire à sa seule dimension budgétaire.

Tableau n° 6
Éléments du « solde économique » de quelques pays membres vis-à-vis de l'UE
(année 2004, en pourcentage du PIB)

	Allemagne	France	Royaume-Uni	Espagne	Pologne
Solde budgétaire opérationnel	- 0,32 %	- 0,18 %	- 0,17 %	1,01 %	0,71 %
Solde v/v IDE intra-européens*	- 0,69 %	- 0,97 %	1,23 %	- 2,30 %	4,47 %
Solde commercial v/v UE**	+ 4 %	+ 0,22 %	- 2,96 %	- 0,54 %	- 0,49 %

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE, calculs du Centre d'analyse stratégique

* Il conviendrait également d'intégrer les IDE venant de pays non européens, dont la localisation est souvent liée à l'appartenance au Marché unique, ainsi que les investissements de portefeuille

** À noter que les chiffres cités ici portent sur les échanges de biens et de services

De telles données ne sont bien sûr qu'illustratives ; elles demandent à être mises en perspective et analysées sur plusieurs années ; les liens de causalité entre les différentes composantes des « soldes économiques nets » des États mériteraient également d'être étayés. Parce qu'elle serait plus en phase avec la réalité politico-économique communautaire, il semble cependant souhaitable qu'une telle analyse puisse être approfondie en vue de la prochaine révision du cadre financier de l'UE – faute de quoi il sera tentant pour ses acteurs de s'en remettre à nouveau à des calculs réducteurs centrés sur les seuls « soldes budgétaires nets ».

Le budget de l'UE, résultat d'un compromis entre un nombre croissant d'acteurs

Une bonne compréhension politique des mécanismes de fixation du cadre financier européen et du budget communautaire suppose enfin de tenir compte de l'interaction entre l'ensemble des acteurs concernés. Au-delà des seuls compromis entre États, il y a en effet lieu d'élargir l'analyse aux autres acteurs présents dans la discussion sur le budget de l'UE, à titre direct ou de manière implicite, et qui répondent à des logiques différentes :

- d'une part, les « clients » du budget communautaire (1^{er} sous-section) ;
- d'autre part, les institutions et organes non gouvernementaux (2^e sous-section) ;
- enfin, les citoyens (3^e sous-section).

Des décisions budgétaires sous influence

Une analyse politique des discussions sur le budget communautaire se doit tout d'abord d'intégrer l'activisme des « clients » de ce budget, c'est-à-dire des acteurs pour lesquels ce budget joue un rôle stratégique (voir tableau n° 7), et qui ont donc un intérêt particulier à suivre et à influencer les négociations financières européennes.

⁴⁰ Voir par exemple Commission européenne (2007), *Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century*.

Tableau n° 7
Répartition des dépenses entre UE et États membres en 2005
(en pourcentage de la dépense totale)

	Union européenne	États membres
Agriculture	71,82 %	28,18 %
Pêche	68,14 %	31,86 %
Aide aux régions de l'Objectif 1	46,43 %	53,57 %
Aide humanitaire	44,95 %	55,05 %
Aide au développement	14,31 %*	85,69 %
Recherche et développement	6,30 %	93,70 %
Éducation et formation	0,13 %	99,87 %

* 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 six États membres de l'UE n'appartenant pas à l'OCDE n'ont pas été pris en compte

Sources : Commission européenne, Eurostat, OCDE, calculs du Centre d'analyse stratégique

À cet égard, les agriculteurs font naturellement registre de catégorie particulière : si la PAC a jusqu'ici représenté le premier poste du budget européen⁴¹, elle représente aussi et surtout près des trois quarts du total des dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Europe. Cette importance stratégique explique pourquoi la PAC a tout d'abord été mise en œuvre sur la base d'un système de cogestion⁴² avec les organisations professionnelles représentatives du secteur, et pourquoi leur influence demeure encore très forte, aussi bien auprès des institutions communautaires que des gouvernements nationaux. Cette influence peut s'exprimer de manière feutrée et informelle, mais également *via* des manifestations publiques dont les autorités politiques ont tendance à tenir compte eu égard à l'image positive dont jouit l'agriculture dans nombre de pays de l'UE (dont la France). Des remarques similaires pourraient être faites s'agissant du secteur de la pêche.

Les collectivités locales et régionales ont, elles aussi, affirmé un intérêt sans cesse accru pour les négociations budgétaires communautaires au fur et à mesure de la montée en puissance des dépenses de cohésion territoriale, qui représentent désormais près d'un tiers du budget total, et un peu moins de la moitié des financements publics reçus par les régions européennes en retard de développement (dites « de l'Objectif 1 »). Elles sont naturellement soucieuses d'utiliser leur légitimité politique pour peser sur les négociations financières européennes, cette légitimité étant particulièrement forte dans les pays de l'UE à structure fédérale (Allemagne, Belgique) ou régionalisée (Espagne, Italie). Elles s'expriment directement au niveau communautaire *via* le « Comité des régions », institué par le traité de Maastricht, et *via* les nombreux bureaux de représentation géographique (Bavière, Catalogne, Île-de-France) ou thématiques (exemple du Conseil des régions périphériques et maritimes) établis sur place.

Au-delà de ces deux principaux acteurs et à un degré moindre, il est également nécessaire de citer les organismes de recherche bénéficiant des financements du programme-cadre de recherche communautaire, les établissements d'enseignement dont les programmes d'échanges sont fortement soutenus par le budget de l'UE ainsi que, sur le plan extérieur, les pays susceptibles de recevoir une partie de l'aide au développement et de l'aide humanitaire engagées au niveau européen, de même que les ONG qui en sont les vecteurs.

Tous ces acteurs sont tentés de peser sur les négociations financières communautaires en utilisant les moyens d'influence dont ils disposent, mais ceux-ci sont naturellement très hétérogènes. Ainsi le secteur agricole paraît-il nettement plus influent que les établissements d'enseignement, et *a fortiori* que des acteurs plus atomisés et moins identifiés comme les éventuels bénéficiaires du Fonds social européen. Plus globalement, les acteurs bénéficiant d'ores et déjà des financements communautaires ont un avantage stratégique important sur ceux qui pourraient en bénéficier et dont

⁴¹ Elle représente aujourd'hui un tiers du budget total et devrait céder sa première place en 2008 au profit des dépenses de la rubrique 1 si l'avant-projet de budget de la Commission européenne est adopté en l'état.

⁴² Voir Magnette P. (2005), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

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.

Au total, les stratégies d'influence les plus abouties peuvent engendrer des phénomènes de « capture » des autorités européennes et nationales, ou à tout le moins une mobilisation très forte de ces autorités au service d'un secteur particulier : tel était par exemple le cas des autorités françaises et de leur engagement extrêmement déterminé au service de la PAC pendant les deux mandats du président Chirac. Des phénomènes du même type peuvent d'ailleurs être à l'œuvre au niveau national et faire obstacle aux transferts de certaines dépenses au niveau communautaire : l'exemple des dépenses de défense, qui demeurent presque intégralement concentrées au niveau national malgré la mise en place progressive d'une politique étrangère et de défense commune, semble en être l'illustration, même si cette situation ressort également d'éléments symboliques (attachement à la souveraineté nationale) et politiques (faible consensus pour des dépenses communautaires de défense dans l'UE-27).

En tout état de cause, une analyse politique réaliste des négociations sur le budget communautaire semble devoir tenir compte de l'influence exercée par ses bénéficiaires actuels ou potentiels, et qui peut jouer un rôle non négligeable sur leur issue : ce n'est pas le cas des analyses s'efforçant de définir le budget communautaire idéal sans intégrer le rôle et l'audience de ces bénéficiaires.

Un pouvoir décisionnel budgétaire partagé

Si le budget communautaire a longtemps été adopté sur la base quasi exclusive d'un compromis entre les gouvernements européens, il apparaît que ces derniers doivent de plus en plus composer avec d'autres décideurs répondant à des rationalités différentes : une analyse politique des négociations financières européennes doit aussi en tenir compte.

Disposant du monopole de l'initiative en matière budgétaire, la Commission européenne s'efforce ainsi de proposer des cadres financiers et des budgets annuels qui lui semblent traduire l'intérêt général de l'UE, ou qui soient à tout le moins en cohérence avec ses priorités politiques et stratégiques. Il n'est pas rare qu'elle puisse surestimer tel ou tel poste de dépenses pour des raisons tactiques, afin de s'assurer qu'elle obtiendra au final un niveau de crédits budgétaires plus ou moins conforme à ses attentes. Le fait que les États membres désignent les membres de la Commission européenne leur donne une capacité d'influence importante sur les commissaires issus de leur pays ; en même temps, le fait que le collège des commissaires ait la capacité de prendre ses décisions à la majorité simple relativise le poids des préférences exprimées par tel ou tel commissaire si elles n'apparaissent pas en ligne avec l'intérêt commun.

D'abord absent des négociations financières communautaires, le Parlement européen a conquis au cours des trois dernières décennies un pouvoir important en la matière, notamment s'agissant de l'adoption du budget annuel : sur ce registre, il est en effet le co-détenteur de l'autorité budgétaire, au même titre que le Conseil des ministres, et le projet de « traité simplifié » européen prévoit même de renforcer ses prérogatives, notamment en réduisant le champ des dépenses qualifiées d'« obligatoires » (notamment agricoles), sur lesquelles les gouvernements ont le dernier mot. Son association formelle à la définition du « cadre financier » pluriannuel de l'UE intervient pour l'heure après que le Conseil européen se soit accordé sur la proposition de la Commission européenne, ce qui réduit substantiellement son influence. Il a à cet égard été suggéré que cette dernière soit renforcée, et que le Parlement européen puisse par exemple être saisi en même temps que le Conseil, voire en premier⁴³, afin d'appréhender la proposition de la Commission européenne dans le cadre d'une approche globale et européenne, et qui ne soit pas d'emblée soumise aux intérêts nationaux et aux calculs en termes de « soldes budgétaires nets ». On peut en tout état de cause observer que l'influence croissante du Parlement européen sur les choix budgétaires communautaires a eu plutôt tendance à peser en faveur des dépenses considérées comme directement utiles aux citoyens (échanges universitaires, environnement, transports, etc.), et que son extension éventuelle ne serait donc pas neutre d'un point de vue politique.

⁴³ Voir Gros D. et Micossi S. (2005), « A Better Budget for the European Union - More Value for Money, More Money for Value », *Policy Brief*, n° 66, Centre for European Policy Studies, février.

Une analyse politique des débats budgétaires communautaires doit enfin intégrer le rôle des Parlements nationaux, qui conservent un pouvoir formel important, notamment s'agissant des ressources de l'UE. Si les capacités de contrôle de ces parlements à l'égard de leurs gouvernements sont en effet très variables selon les pays⁴⁴ lorsqu'il s'agit de décider des dépenses de l'UE, il en va autrement du côté des recettes : d'une part, parce que les parlements nationaux sont appelés à approuver chaque année le transfert de ressources nationales vers le budget communautaire⁴⁵ ; d'autre part parce qu'il leur revient de ratifier le règlement communautaire⁴⁶ prévoyant les ressources de l'UE. Ces décisions revêtent un caractère très politique dans la plupart des pays de l'UE et sont au cœur des prérogatives traditionnellement exercées par les assemblées élues : elles donnent lieu à des débats d'autant plus vifs dans les pays où « l'Europe » constitue un enjeu politique marquant (par exemple au Royaume-Uni). Cette situation incite nombre de gouvernements à anticiper sur les positions présumées de leurs parlementaires nationaux, ce qui pèse là aussi sur le déroulement des négociations budgétaires communautaires et doit donc être intégré aux analyses sur le sujet.

Des décisions budgétaires tenant compte des citoyens

De par leur nature politique, les discussions relatives au budget communautaire se déroulent enfin sur fond de prise en compte plus ou moins directe des attentes, réelles ou supposées, des citoyens européens. Si les Parlements européen et nationaux ont vocation à être leurs relais directs, la Commission européenne et les gouvernements semblent également intégrer leurs préoccupations, sur le plan des dépenses comme sur le plan des recettes communautaires : une analyse politique globale doit donc en faire de même.

S'agissant de l'évolution des dépenses communautaires, une prise en compte des demandes exprimées par les citoyens peut ainsi s'opérer sur la base des résultats des 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 bénéficie d'un large soutien populaire⁴⁷, et qui pourrait notamment s'appuyer sur la hausse des dépenses communautaires. Elles sont également utilisées pour sonder les Européens vis-à-vis de dépenses sectorielles, par exemple en matière agricole⁴⁸ ou d'aide humanitaire⁴⁹. 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. Il est par ailleurs notable que les dépenses de cohésion sont considérées comme particulièrement symboliques des apports concrets de l'UE pour ses citoyens, et que leur évolution fait à ce titre l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements nationaux.

Sur un registre plus élaboré, le développement des réflexions relatives aux « biens publics européens »⁵⁰ peut aussi traduire une volonté de définir les interventions de l'UE sur la base d'une prise en compte des attentes populaires. Si une telle approche ne se fonde par uniquement sur une analyse économique, essentiellement axée sur la mise en évidence d'externalités positives et de rendements d'échelle croissants, mais intègre aussi la question des « préférences collectives » des citoyens et des besoins qu'ils expriment, elle conduit en effet à aborder l'enjeu des dépenses communautaires de manière authentiquement politique. Bien que principalement définie par les États, la légitimité des différentes dépenses communautaires dépend en effet et *in fine* de la capacité des citoyens européens à accepter de voir engager des fonds autour d'objectifs communs. Sur ce registre, s'il apparaît que les dépenses de cohésion demeurent aujourd'hui relativement consensuelles, les enquêtes Eurobaromètre donnent lieu à des résultats plus contrastés s'agissant des dépenses agricoles comme vis-à-vis d'une plus grande implication de l'UE sur le plan extérieur.

⁴⁴ Elles semblent par exemple importantes au Danemark et au Royaume-Uni et plus limitées en France.

⁴⁵ En France, cette approbation porte sur le « prélèvement sur recettes » opéré par le gouvernement en préambule des discussions sur les dépenses de l'État, et qui vise à couvrir la contribution française au titre des ressources « TVA » et « PIB ».

⁴⁶ On parle de la « Décision ressources propres ».

⁴⁷ Voir par exemple Eurobaromètre, « L'opinion publique dans l'Union européenne », *EB Standard*, n° 66, décembre 2006.

⁴⁸ Voir Eurobaromètre, « Les Européens, l'agriculture et la politique agricole commune en 2006 », *EB Special*, n° 242, 2006.

⁴⁹ Voir Eurobaromètre, « Humanitarian Aid », *EB Special*, n° 268, 2006.

⁵⁰ Voir par exemple Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Paris, Fayard.

La prise en compte des opinions publiques nationales semble également de plus en plus présente dans le débat sur les ressources dont bénéficie l'UE.

Les discussions relatives à la création d'un éventuel impôt communautaire font ainsi apparaître des positions assez tranchées : il peut s'agir de considérer qu'un tel impôt permettrait de financer l'UE de manière directe et transparente ; il peut aussi s'agir de souligner le caractère impopulaire d'un tel impôt ; dans les deux cas, les citoyens européens semblent bien au cœur des discussions, fut-ce de manière indirecte.

Sur un mode plus implicite, l'évolution du niveau des contributions nationales au budget de l'UE semble elle aussi occuper une place croissante au niveau communautaire, non pas seulement sous l'angle de la contribution par pays, mais sous celui de la contribution par Européen. Il est d'ailleurs significatif que l'évolution de cette contribution ait d'ores et déjà pu susciter d'importants débats dans les pays acquittant les plus importantes contributions au budget communautaire, et notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas. La forte progression de la contribution des Pays-Bas au budget communautaire au cours des dix dernières années⁵¹ semble ainsi avoir pesé dans la perception de l'Europe par les Néerlandais, au point d'être invoquée de manière négative lors du débat sur la ratification du projet de traité constitutionnel européen.

Une telle situation doit conduire à intégrer davantage cette donnée à l'avenir, en recourant à une analyse des contributions nettes au budget de l'UE centrée sur les citoyens européens. Les institutions européennes ont coutume de calculer le coût de l'UE par habitant, afin de souligner que celui-ci demeure somme toute plutôt réduit. Mais il semblerait aussi utile de l'évaluer en tenant davantage compte des réalités économiques (qui paye réellement ?) et politiques (quelle réaction cela suscite-t-il ?), par exemple en fonction des actifs, voire des foyers fiscaux (voir tableau n° 8). La robustesse d'une telle analyse se heurtant à l'hétérogénéité des données nationales, elle peut difficilement donner lieu à des comparaisons entre pays ; à l'intérieur d'un même pays, elle permet cependant de mieux mesurer le poids financier réel de l'UE pour ses citoyens (qui est parfois non négligeable), de mieux prendre en compte leurs résistances éventuelles, tout en incitant à mieux faire apparaître les bénéfices également liés à l'appartenance de leur pays à l'UE.

Tableau n° 8
Contribution nette au budget de l'UE en 2005
(en euros)

	Par habitant	Par actif	Par foyer fiscal acquittant l'IR
Allemagne	74	150	210*
France	46	107	159
Pays-Bas	162	313	403**

* Le nombre de foyers fiscaux acquittant l'IR se réfère à l'année 2001, la contribution à l'année 2005

** Le nombre de foyers fiscaux acquittant l'IR se réfère à l'année 2003, la contribution à l'année 2005

Sources : Commission européenne, Eurostat, INSEE, Statistisches Bundesamt, Centraal Bureau voor de Statistiek, calculs du Centre d'analyse stratégique

* * *

Conclusion : vers un débat politique renouvelé sur le budget de l'UE

On pourrait compléter cet appel à prendre pleinement en compte le contexte politique dans lequel se déroulent les discussions sur le budget de l'UE en citant également leurs dimensions comptables : par exemple, afin de souligner que les propositions visant à augmenter ce budget ne peuvent s'abstraire des contraintes financières lourdes (en termes de déficit et de dette publics) auxquelles sont confrontés nombre de pays européens, ou encore pour indiquer que l'idée d'augmenter tel ou tel poste de dépenses se heurte parfois au fait que les financements dont l'UE dispose d'ores et déjà

⁵¹ La contribution des Pays-Bas au budget communautaire est passée de 22 euros par habitant en 1994 à 162 euros par habitant en 2005 (calculs du Centre d'analyse stratégique).

ne sont pas intégralement consommés (exemple des fonds structurels). Ces éléments comptables permettraient de confirmer la nécessité de promouvoir une vision politique plus globale et plus réaliste du budget de l'UE, et qui puisse d'emblée intégrer l'ensemble des éléments (financiers, diplomatiques, sociologiques, etc.) pertinents.

Cette vision politique globale de la révision du budget de l'UE contribuerait sans doute à réduire le hiatus trop souvent constaté entre, d'une part, une approche théorique et idéaliste du budget de l'UE et, d'autre part, des négociations concrètes entre États qui, par contraste, apparaissent principalement guidées par des considérations pécuniaires égoïstes et à courte vue. Il peut apparaître souhaitable de réduire ce hiatus pour des raisons politiques dès lors que, en déconcertant leurs citoyens, il porte souvent tort à l'image des États européens et de l'UE tout entière. Mais c'est aussi et surtout pour des motifs intellectuels qu'il faut s'y atteler, afin de mieux rendre compte de la complexité des négociations sur le budget de l'UE et de les rendre davantage intelligibles pour tous les observateurs et parties concernés.

L'exercice inédit de « révision du cadre financier de l'UE », qui s'ouvrira à l'été 2007 et donnera lieu à de nombreux échanges et débats publics, offre une excellente opportunité de sortir des joutes stériles ayant souvent scandé les négociations budgétaires précédentes. En répondant au rendez-vous qu'ils se sont eux-mêmes fixés lors du Conseil européen de décembre 2005, les États de l'UE se sont astreints à une réflexion « à ciel ouvert » dont ils ne sont pas nécessairement coutumiers, et qui les obligera par nature à approfondir leur réflexion et leurs arguments. Il reste à souhaiter que les observateurs et analystes traditionnels du budget de l'UE saisissent eux aussi cette occasion pour faire preuve de réalisme et de largeur de vues, afin d'éclairer efficacement les débats qui s'annoncent grâce à des travaux intégrant l'ensemble de leurs dimensions politiques.

Bibliographie

Barbier-Gauchard A. et Bertoncini Y. (2007), « La hausse du budget communautaire : quelles perspectives concrètes ? », *La Note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 19 mars.

Begg I. et Heinemann F. (2006), « New Budget, Old Dilemmas », *Briefing note*, Centre for European Reform, février.

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

Bertoncini Y. (2006), « 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.

Bréhon N.-J. (2007), « Le budget, moteur d'appoint de la construction européenne », *Questions d'Europe*, n° 58, Fondation Robert Schuman, 16 avril.

Cal V. (2007), *Reviewing the EU Budgetary System: Lessons from Past Negotiations and Key Issues for the Next Round*, Greens/EFA Conference, avril.

Cattoir P. (2004), « Tax Based EU Own Resources : An Assessment », *TAXUD Working paper*, n° 1, Commission européenne, avril.

Commission européenne (2007), *Steps Towards a Deeper Economic Integration : the Internal Market in the 21st Century*.

Commission européenne (2007), *Growing Regions, Growing Europe*, 4th Report on Economic and Social Cohesion, mai.

Commission européenne (2006), *Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005*, DG Budget, septembre.

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

Commission européenne (2004), « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes », *COM (2004) 501 final*.

Eurobaromètre (2006), « L'opinion publique dans l'Union européenne », *EB Standard*, n° 66, décembre.

Eurobaromètre (2006), « Humanitarian Aid », *EB Special*, n° 268, octobre.

Eurobaromètre (2006), « Les Européens et la politique agricole commune », *EB Special*, n° 242, février.

Fitoussi J.-P. et Le Cacheux J. (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Paris, Presses de Sciences Po.

Gros D. et Micossi S. (2005), « A Better Budget for the European Union More Value for Money, More Money for Value », *Policy Brief*, n° 66, Centre for European Policy Studies, février.

Le Cacheux J. (2005), *Budget communautaire : le poison du juste retour*, Notre Europe, juin.

Lefebvre M. (coord.) (2004), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*, IFRI.

Nunez J. (2007), « Reforming the Own Resources System : What for ? », conférence, Notre Europe, 19 avril.

Sapir A. (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, rapport au président de la Commission européenne », février.