

ANALYSE

Budget communautaire et « juste retour » : de quoi parle-t-on ?

Présente en filigrane depuis les débuts de la construction européenne et devenue plus visible dans les années 1980, la notion de « juste retour » occupe une large place dans les négociations budgétaires au plan communautaire. Elle s'appuie le plus souvent sur le calcul du solde entre les dépenses dont bénéficient les États membres et leurs contributions financières au budget communautaire.

Alors que l'exercice de révision du « cadre financier européen » va s'ouvrir dès l'été prochain, il n'est pas inutile de revenir sur la portée exacte de cette notion qui suscite des commentaires souvent critiques dans la littérature académique¹.

- Peut-on vraiment, et selon quelles modalités, définir les « taux de retour » pour chaque État de l'UE ?
- Quelle est la portée de ces « taux de retour » ?

« Taux de retour » et caractère redistributif du budget communautaire

L'analyse des « taux de retour » occupe d'abord une place centrale dans les discussions sur le budget communautaire en raison de la nature confédérale de l'UE² et de la légitimité prééminente de ses États membres. Si elle traduit en partie une évaluation du « retour sur investissement » des différentes dépenses communautaires au regard de leur utilité collective et des besoins de l'UE, la prise en compte des « taux de retour » traduit aussi et surtout une volonté étatique de contrôler le montant des transferts budgétaires opérés en direction de l'UE et entre ses États membres, c'est-à-dire le degré de solidarité financière que ces derniers jugent acceptable de consentir les uns envers les autres.

Une analyse liée au caractère redistributif du budget de l'UE vis-à-vis de l'ouverture commerciale européenne

La place accordée au « taux de retour » dans les négociations budgétaires communautaires est d'autant plus forte que ce budget a été mis en place dans une logique de « redistribution » visant à compenser, pour ceux qui pouvaient en pâtir à court terme, les effets de l'ouverture commerciale européenne³ (voir encadré 1).

Encadré 1

- 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 CEE⁴.
- La mise en place du Fonds social européen a elle aussi été décidée au moment de la signature du traité de Rome, avec l'objectif général de compenser les chocs concurrentiels liés à la mise en place du Marché commun et l'objectif particulier de favoriser la formation et la mobilité des travailleurs italiens.
- La Politique régionale a pris son essor suite à l'adhésion du Royaume-Uni (création du FEDER en 1974), afin de bénéficier à un pays à l'époque en retard de développement par rapport à la moyenne communautaire et peu susceptible de bénéficier de la PAC.
- Prolongeant cette politique, la « Politique structurelle » a vu ses moyens doubler au moment de la mise sur les rails du marché unique (« paquet Delors 1 ») et suite à l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal⁵.
- 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'euro⁶.
- Sur un registre plus symbolique, on peut enfin noter que les fonds structurels ont financé des territoires à « faible densité de population »⁷ à compter de l'adhésion de la Suède et de la Finlande.

¹ Voir par exemple Jacques Le Cacheux dans « Budget européen : Le poison du juste retour » – *Notre Europe* – juin 2005.

² On peut de fait observer qu'elle est invoquée dans la plupart des unions d'États (États-Unis, Canada par exemple) comme d'ailleurs au sein des pays dont l'organisation politique repose sur de fortes autonomies régionales (Espagne, Italie).

³ L'ouverture commerciale européenne ayant connu des avancées à la fois techniques (traité de Rome et Acte Unique principalement) et géographiques (adhésion de nouveaux pays membres).

⁴ On peut considérer que l'accord Chirac-Schröder de 2002 constitue le renouvellement de cet accord fondateur.

⁵ 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.

⁶ Le Fonds de cohésion a été mis en place au bénéfice de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal.

⁷ C'était à l'époque « l'objectif 6 » des fonds structurels.

Cette logique redistributive a permis d'importants transferts financiers entre États de l'UE depuis les origines de la construction européenne, qui se sont intensifiés au cours des 20 dernières années (tableau 1). Autrement dit, certains États ont bénéficié de transferts nets tandis que d'autres étaient au contraire contributeurs nets, acceptant donc un taux de retour négatif au nom de la solidarité financière communautaire.

Tableau 1 - Soldes nets cumulés des principaux contributeurs/bénéficiaires du budget de l'UE (1986/2005)

En milliards d'euros	Allemagne	R-U	France	Espagne	Grèce	Irlande
Solde net total	- 175	- 40	- 30	+ 104	+ 56	+ 41
Solde net annuel moyen	- 8,76	- 2	- 1,5	+ 5,2	2,8	+ 2,1

Source : Nicolas-Jean Brehon – « Policy Paper » de la Fondation Robert Schuman – mars 2007

L'idée selon laquelle le budget communautaire serait une « relique historique »⁸ mérite à cet égard d'être évaluée à l'aune d'une analyse des effets actuels de l'ouverture commerciale européenne : si ces derniers demeurent inégalitaires selon les États et les territoires⁹, il semblerait ainsi plutôt justifié que le budget de l'UE continue à exercer d'importantes fonctions redistributives.

Des observateurs¹⁰ ont suggéré de reconnaître pleinement cette logique redistributive en explicitant le principe des transferts entre États, tout en l'organisant de manière plus directe, *via* des subventions croisées de gouvernement à gouvernement : ainsi ces transferts ne résuleraient plus du solde entre contributions des États au budget communautaire et dépenses reçues par eux, et ces dernières pourraient être définies et fixées sur la base de leur utilité commune et en fonction de leur seule efficacité.

Un enjeu à peine relativisé par la progression notable des dépenses non pré-affectées

La progression des dépenses communautaires non pré-affectées¹¹ renforce la logique redistributive entre territoires mais pas nécessairement entre États (voir encadré 2).

Encadré 2

- Légitimité économique pour les dépenses d'allocation prévues par la « rubrique 1a » du cadre financier qui ne visent pas à compenser les effets de l'ouverture commerciale européenne mais à répondre à d'autres défis économiques (croissance, compétitivité) dans des secteurs où une intervention européenne suscite des externalités positives ou des rendements d'échelle croissants (R & D, éducation, transports notamment).
- Légitimité sociale pour les dépenses redistributives prévues par cette « rubrique 1a » dès lors qu'elles s'adressent non à des pays ou territoires mais à des personnes (exemple des dépenses du Fonds social européen non pré-affectées et de celles liées au nouveau Fonds d'ajustement à la mondialisation).
- Légitimité « civique » pour les dépenses prévues à la rubrique 3 (sécurité, justice, citoyenneté, etc.), qui portent sur la gestion des dimensions non marchandes de l'espace de libre circulation européen.
- Légitimité internationale s'agissant des dépenses extérieures prévues à la rubrique 4 (aide humanitaire, aide au développement, PESC, etc.), qui contribuent à l'affirmation de l'UE sur la scène mondiale.

Ces dépenses non pré-affectées sont destinées à être programmées et utilisées en raison de leur efficacité présumée et non en fonction de leur portée redistributive entre États. Aussi, leur progression au sein du budget communautaire peut-elle contribuer à atténuer l'intensité des débats sur les « taux de retour » (qui trouvent leur pleine expression au moment des négociations relatives aux dépenses redistributives, essentiellement agricoles et de cohésion).

Toutefois, à l'exception notable des dépenses extérieures, la plupart des dépenses non pré-affectées peuvent cependant être « réparties » *ex-post* en fonction de leur attribution à tel ou tel pays (voir tableau 2) et cette répartition *ex-post* est souvent prise en compte par les États membres de l'UE au moment des négociations budgétaires. Pour chacune des dépenses concernées, une augmentation substantielle ne sera par ailleurs possible que si elle s'appuie sur un consensus européen en termes de préférences collectives et de besoins des pays de l'UE, consensus du même ordre que celui établi s'agissant de la fonction redistributive du budget de l'UE vis-à-vis de l'ouverture commerciale européenne.

Tableau 2 - 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 %

Sources : Commission européenne. Calculs du Centre d'analyse stratégique.

* 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.

⁸ Selon l'expression d'André Sapir in *An Agenda for a Growing Europe* – rapport au président de la Commission européenne – juillet 2003.

⁹ Ce qui semble le cas selon les « Rapports Cohésion » publiés par la Commission européenne.

¹⁰ Voir Iain Begg et Friedrich Heinemann, « New Budget, Old Dilemmas » – *Briefing Note* du Centre for European Reform – février 2006.

¹¹ Alors qu'elles représentaient en moyenne 84 % et 82 % des dépenses communautaires lors des périodes 1994-1999 et 2000-2006, les dépenses pré-affectées n'en représentent que 79,7 % sur la période 2007-2013 (voir tableau 1).

Le taux de retour apparent s'appuie essentiellement sur le calcul des « soldes budgétaires nets » et de fait, sur le montant des dépenses

L'analyse des taux de retour s'appuie sur les « soldes budgétaires nets », calculés *via* la différence entre les versements nationaux à l'UE et les dépenses communautaires dont bénéficie chaque pays. Ces soldes font apparaître des pays « contributeurs nets » ou « bénéficiaires nets » au budget communautaire.

Assez vif dans les années 1980, le débat sur le caractère équitable des recettes communautaires semble aujourd'hui d'une intensité moindre, notamment parce que la création d'une « 4^e ressource » basée sur le PIB des pays de l'UE, et qui représente aujourd'hui les 2/3 des recettes communautaires, a permis d'asseoir le financement du budget communautaire sur une base contributive jugée équitable par les États membres puisque reflétant leur richesse relative. C'est donc davantage sur le volet « dépenses » du budget communautaire que se concentrent les discussions entre États membres. Elles portent, d'une part, sur la définition des dépenses prévues à l'issue des négociations budgétaires européennes, dont une grande partie sont « pré-affectées » en fonction des pays, notamment s'agissant de la PAC et des fonds structurels et, d'autre part, sur la répartition des dépenses effectivement réalisées par l'UE, dont la plupart sont réparties *a posteriori* en fonction des pays qui en ont bénéficié, sur la base d'un décompte établi chaque année par la Commission européenne¹².

Cette approche en termes de « soldes budgétaires nets » est certes fragile voire contestable d'un point de vue technique, dès lors que l'imputation des recettes et des dépenses sur une base nationale est par nature difficile : les recettes fournies par un État peuvent par exemple être générées par des entreprises ou des ressortissants d'autres pays¹³ ; les dépenses communautaires « attribuées » à un pays peuvent bénéficier à un autre¹⁴. En dépit de ces limites, la prise en compte des « taux de retour » est une donnée politique centrale au sein de l'UE et qu'il est nécessaire d'intégrer à l'analyse.

Cette approche qui s'en tient à une analyse comptable fondée sur la seule prise en compte des soldes budgétaires nets et n'intègre pas l'ensemble des gains et pertes économiques et politiques liés à l'appartenance à l'UE, est partielle et discutable d'un point de vue politique.

Comment évaluer le « juste » taux de retour ?

À cadre politique inchangé, la prise en compte des « taux de retour » est appelée à perdurer dans les discussions sur le budget de l'UE. Il semble donc utile de concentrer davantage l'analyse sur l'évaluation de leur caractère plus ou moins équitable, lequel dépend à la fois de la base de calcul utilisée et des critères de mesure retenus.

L'évaluation du caractère équitable des « taux de retour » dépend directement de la base d'évaluation utilisée

L'évaluation du caractère équitable des taux de retour peut largement varier en fonction des bases de calcul retenues, qui peuvent être strictement financière, économique, ou diplomatique.

- **Une analyse strictement financière** des soldes budgétaires nets conduit à s'en remettre à la seule différence comptable entre les contributions versées à l'UE et les dépenses communautaires attribuées par pays. Une telle analyse peut conduire à réclamer un strict équilibre comptable ou à limiter le niveau d'éventuelles contributions ou bénéfices nets : dans les deux cas, elle semble cependant faire l'impasse sur les autres gains et pertes liés à l'appartenance à l'Union européenne. Cette approche semble particulièrement restrictive au regard des fondements du budget communautaire : dès lors qu'il a principalement été établi pour compenser les effets inégalitaires de l'ouverture commerciale européenne, l'impact de ce budget ne peut en effet être correctement évalué sans prendre en compte l'ensemble des coûts et bénéfices engendrés par cette dernière.

- **Une analyse économique** intégrera 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. Sur ce registre, les études publiées par la Commission européenne¹⁵ intègrent 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). Selon cette analyse, un pays acceptera d'autant plus d'être contributeur net que son appartenance à l'UE lui apportera au total des bénéfices économiques importants, d'un point de vue global comme vis-à-vis des États bénéficiaires nets – et *vice versa*.

Tableau 3 – Éléments du « solde économique » de quelques pays membres vis-à-vis de l'UE

Année 2004, en % 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 ¹⁶	- 0,69 %	- 0,97 %	1,23 %	- 2,30 %	4,47 %
Solde commercial v/v UE ¹⁷	+ 4 %	+ 0,22 %	- 2,96 %	- 0,54 %	- 0,49 %

Sources : Commission européenne – Eurostat – OCDE – Calculs du Centre d'analyse stratégique

- **Une analyse politique plus globale** consiste 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

¹² Voir « Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005 » – Commission européenne 2006.

¹³ Exemples des importations françaises dont les droits de douane sont acquittés à Rotterdam ou des touristes allemands payant la TVA à Marbella.

¹⁴ Exemples du financement des échanges étudiants ou du financement de la fourniture d'intrants pour les entreprises.

¹⁵ Voir par exemple « Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century » – Commission européenne – 2007.

¹⁶ 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.

¹⁷ À noter que les chiffres cités ici portent sur les échanges de biens et de services.

est en partie lié à sa volonté de profiter au mieux de l'ensemble des bénéfices de la construction européenne, y compris sur les plans diplomatiques. 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.

Le caractère équitable ou non des « taux de retour » varie aussi selon les critères d'évaluation retenus

Faute de pouvoir s'appuyer sur des soldes politique ou économique établis de manière claire et consensuelle, l'analyse des « taux de retour » est aujourd'hui basée sur l'évaluation du caractère équitable ou non des « soldes budgétaires nets ». Un état des lieux du débat montre que cette évaluation peut être opérée selon trois principaux critères. On peut ainsi considérer que :

- **Un solde budgétaire est équitable s'il est en équilibre.** Le slogan utilisé par Margaret Thatcher, « I want my money back », illustre une telle approche, qui semble en contradiction avec le principe de solidarité financière à l'œuvre au sein du budget de l'UE. Il est d'ailleurs notable que cette approche est susceptible d'être davantage invoquée lorsque le climat politique entre les États membres est dégradé.

- **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. 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 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 européenne¹⁸ ait pris acte de ces demandes de correction successives et qu'elle ait proposé de mettre en place un mécanisme d'écurement 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* »¹⁹.

- **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. Cette option est présente dans la formule retenue par le Conseil européen de Fontainebleau, qui a décidé du principe d'une compensation au bénéfice du Royaume-Uni : ses conclusions disposent en effet qu'« un État membre peut bénéficier d'une correction budgétaire s'il existe une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative »²⁰. 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 habitant²¹. Sur la base des données 2005²², 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, et l'ensemble des pays bénéficiaires nets un niveau inférieur – à l'exception notable de l'Irlande²³. À l'intérieur des deux catégories, les hiérarchies européennes en termes de soldes budgétaires nets et de niveaux de richesse relative ne sont pas strictement parallèles : à titre d'exemple, des pays comme l'Autriche, le Danemark et le Royaume-Uni²⁴ 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 également être défini pour les pays les plus riches de l'UE, afin qu'ils soient amenés à faire preuve d'un minimum de solidarité financière communautaire²⁵.

L'invocation du principe du « juste retour » n'est pas nécessairement un « poison »²⁶ pour les discussions budgétaires européennes : « tout est dans la dose »²⁷ et dépend de la manière dont cette notion est appréhendée. En l'état, l'affirmation d'une évaluation du « juste retour » assise sur une base politico-économique suffisamment large et fondée sur la prise en compte de la richesse relative des pays de l'UE serait l'orientation la plus réaliste et la plus juste.

La place plus ou moins grande accordée à la notion de « juste retour » dans les discussions sur le budget de l'UE continuera sans doute à dépendre étroitement du climat politique communautaire²⁸. Elle pourra également être relativisée par la montée en puissance des dépenses communautaires fondées sur des légitimités non redistributives (par exemple dépenses extérieures et dépenses de R & D et de transports).

> Yves Bertoncini, Département Analyse économique et financière

¹⁸ Voir Commission européenne COM (2004) 101 final, « Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie ».

¹⁹ In « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes » – COM (2004) 501 final.

²⁰ 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 (il était 10^e sur 12), mais qui est aujourd'hui l'un de ses pays les plus riches.

²¹ C'est la méthode retenue en Allemagne pour déterminer le montant des transferts entre les différents « Länder » (mécanisme du « Finanzausgleich »).

²² Voir « Répartition des dépenses de l'UE par État membre en 2005 » *op. cit.*

²³ À noter que, 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.

²⁴ 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.

²⁵ Voir Jorge Nunez – « Reforming the Own Resources System: What for ? » – Conférence de *Notre Europe*, Bruxelles 19 avril 2007.

²⁶ Selon la formule utilisée par Jacques Le Cacheux in « Le poison du juste retour » – *op. cit.*

²⁷ Selon la formule de Pasteur, également rappelée par Nicolas-Jean Bréhon, *op. cit.*

²⁸ À cet égard, les discussions sur le cadre financier 2007-2013 sont intervenues dans un climat particulièrement négatif marqué notamment par les divisions européennes liées à la guerre d'Irak et par le rejet du traité constitutionnel européen par la France et les Pays-Bas.

BRÈVES

Union européenne

> VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE POUR LA FAMILLE ?

Le collège des commissaires a adopté le 10 mai une communication intitulée « *Promouvoir la solidarité entre les générations* » qui tend à démontrer l'impact démographique et économique positif des mesures de solidarité à l'égard des familles, dont le développement de services d'accueil de la petite enfance. En insistant à la fois sur les écarts entre États membres en matière de dépenses sociales en faveur des familles (de 0,7 % du PIB en Espagne à 3,9 % au Danemark – 2,5 % pour la France) et les meilleures performances en termes de natalité, d'emploi féminin et de croissance des pays les plus « généreux », cette communication vise également à conforter le projet d'alliance européenne pour les familles. Initiée par la présidence allemande de l'UE, cette alliance se veut une plate-forme d'échanges de bonnes pratiques : un premier groupe à haut niveau d'experts gouvernementaux sur les questions démographiques sera constitué dès juin. **La construction de consensus au niveau européen, dont l'objectif de rétablissement des indices de fécondité et la conciliation vie familiale-vie professionnelle,** est manifeste. Mais une démarche de coordination risque de se heurter à l'hétérogénéité d'un État membre à l'autre des aspirations des citoyens à l'égard des objectifs de la politique familiale, qu'avait bien soulignée une étude de 2006 sur le comportement reproductif des Européens financée par la Commission.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/643&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> ;

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/179&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> ;

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/182&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

> *M. B.*

> UNE DOUBLE AVANCÉE POUR L'AGENCE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

Lors du dernier conseil d'administration de l'Agence européenne de défense (AED), les ministres de la Défense des États membres (les 27 États membres de l'UE moins le Danemark) ont adopté une stratégie industrielle et confirmé le lancement d'un nouveau programme de recherche en collaboration, illustrant ainsi **la double dynamique animant l'Europe de la défense : approfondissement de l'intégration et réalisation de projets concrets**. La stratégie en faveur de la base industrielle et technologique de défense européenne doit permettre l'émergence, au cours des six prochaines années, de capacités intégrées de recherche, de développement et de production. L'AED doit maintenant établir une cartographie des moyens nationaux puis un plan d'action destiné à assurer notamment la sécurité des approvisionnements et la réglementation des compensations ; celles-ci prévoient que l'entreprise remportant un marché d'armement auprès d'un gouvernement accorde des sous-traitances à des industriels locaux. Le projet de recherche, consacré à la protection des forces, sera piloté par un comité de management dirigé par l'agence et auquel participeront dix-neuf États membres ainsi que la Norvège qui en assurent le financement à hauteur de 55 millions d'euros.

<http://www.eda.europa.eu/default.aspx>

> *C. C.*

> UN NOUVEL OUTIL POUR LES RELATIONS UE-AFRIQUE

Le 14 mai, le Conseil des Relations extérieures de l'Union européenne a adopté un plan d'action pour « le renforcement des capacités africaines de prévention, de gestion et de résolution des conflits ». Ce plan s'inscrit dans la logique de partenariat et d'appropriation qu'illustre déjà la stratégie UE-Afrique ou l'opération d'assistance à l'Union africaine au Darfour. **Le Conseil envisage notamment « l'évolution du concept français RECAMP vers un instrument européen »**, évolution envisagée par la France dès septembre 2005²⁹. Créé en 1998, RECAMP vise à assurer la formation, l'équipement et l'entraînement des forces africaines de maintien de la paix. S'il était à l'origine destiné aux seuls militaires, il prend aujourd'hui une dimension multifonctionnelle et intègre peu à peu tous les volets du rétablissement de la paix. La mise en œuvre de ce plan devrait bénéficier du soutien du Portugal, qui assurera au 2^e semestre la présidence de l'Union. Lisbonne dispose, en effet, d'un programme comparable à RECAMP, PAMPA, et s'est prononcée en faveur de son européanisation.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/94093.pdf

> *C. C.*

²⁹ Pour en savoir plus : http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=489

> PRESSION ACCRUE DES ÉTATS-UNIS POUR LA CONCLUSION D'UN NOUVEL ACCORD « PNR »

Lors de sa visite au Parlement européen le 14 mai, le secrétaire d'État américain à la Sécurité intérieure, Michael Chertoff, a fortement incité les eurodéputés à s'entendre sur les termes d'un nouvel accord « PNR » (*Passenger Name Records*) sur le partage des données personnelles des passagers aériens. Le premier accord PNR (2004) entre les États-Unis et l'UE avait été annulé par la Cour de Justice des Communautés européennes qui constatait une atteinte aux droits fondamentaux des voyageurs. Un système transitoire avait alors été adopté en octobre 2006 afin d'apaiser les autorités américaines qui menaçaient de retirer l'autorisation d'atterrissage des compagnies aériennes refusant de se soumettre à ces nouvelles exigences. Cette période transitoire prend fin au 1^{er} juillet 2007 et aucun nouvel accord n'a encore été négocié. Les États-Unis souhaitent le renforcement des dispositions sur la durée de conservation et la transmission des données aux agences chargées de la lutte contre le terrorisme. Les pays européens sont favorables à un accord protégeant davantage les données personnelles, notamment par l'anonymat des données transmises. Cette polémique sur la transmission des données personnelles, mais aussi bancaires (accord Swift), met en lumière **l'enjeu de définir un cadre global, au niveau européen, en matière de protection des droits fondamentaux et de la vie privée dans le cadre des relations transatlantiques.**

<http://www.euractiv.com/fr/securite/etats-unis-present-ue-partager-donnees-passagers-aeriens/article-163787>
http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/019-6599-134-05-20-902-20070514STO06591-2007-14-05-2007/default_fr.htm

> *H. J.*

> FINANCER LE LOGEMENT SOCIAL GRÂCE AUX FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS ?

L'établissement de nouvelles priorités de la politique de cohésion 2007-2013 et la réforme des fonds structurels qui lui correspond, apparaissent favorables à l'affirmation de nouveaux droits au niveau communautaire. Les députés du Parlement européen ont adopté le 10 mai en séance plénière le rapport d'initiative d'Alfonso Andraï (Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, Italie) sur le logement et la politique régionale, en faveur de **l'extension à tous les États membres de l'accès aux Fonds européen de développement régional FEDER pour les dépenses d'investissement dans le logement abordable et décent.** Bien que l'Union européenne n'ait aucun pouvoir particulier en matière de logement, les fonds européens peuvent déjà, depuis le 1^{er} janvier, être utilisés en ce sens par les nouveaux États membres au titre de l'objectif de convergence. Les parlementaires ont tenu à souligner que la situation critique de la plupart des centres urbains de l'UE, caractérisés par le « manque de logements et des coûts excessifs », justifiait d'ouvrir le débat de son extension. Le rapport propose « la construction subventionnée de logements, avec des loyers sociaux et plafonnés » au bénéfice des catégories sociales défavorisées. L'identification d'une série d'indicateurs de qualité définissant la notion de « logement adéquat » viendrait appuyer la reconnaissance d'un droit auquel le rapport attribue le statut de « fondamental ».

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/5803-113-04-17-20070424BRI05802-23-04-2007-2007/default_p001c011_fr.htm

> *M. B.*

Rapport, étude

> AIR QUALITY AND CLIMATE CHANGE: A UK PERSPECTIVE - 3RD REPORT OF THE AIR QUALITY EXPERT GROUP – AVRIL 2007, 317 P.

Commandité par le ministère britannique de l'Environnement, ce rapport étudie l'influence des polluants atmosphériques sur le changement climatique, ainsi que la façon dont celui-ci peut affecter la qualité de l'air (par exemple lorsque des vagues de chaleur, telles qu'en 2003, provoquent des brouillards photochimiques). La notion d'interaction entre les gaz à effet de serre et l'environnement, encore mal connue, a été introduite pour la première fois dans le 4^e rapport du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en février dernier. Le rapport souligne ici que **certaines mesures de réduction des émissions ne peuvent être bénéfiques à la fois à la lutte contre le changement climatique et à l'amélioration de la qualité de l'air** : ainsi l'utilisation de biocarburants réduit les émissions de CO₂ (lutte contre le réchauffement climatique) mais peut augmenter les émissions d'ammoniac et de composés organiques volatils (détérioration de la qualité de l'air). La décision de mettre en œuvre ce type de mesures est donc relativement délicate compte tenu de la difficulté à quantifier leurs éventuels effets néfastes. Ce document nourrira la révision de l'*UK Air Quality Strategy* entamée par le ministère de l'Environnement britannique en 2005.

<http://www.defra.gov.uk/environment/airquality/publications/airqual-climatechange/>

> *A. B.*

> LA DIMENSION RÉGIONALE DE L'INITIATIVE « MIEUX LÉGIFÉRER » SELON L'EUROPEAN POLICY CENTER

Le *think tank* bruxellois European Policy Center (EPC) a rendu public début mai une étude sur la transposition des directives communautaires au plan régional. Il estime que l'initiative communautaire « mieux légiférer » renforce l'importance des 74 régions de l'Union dotées de compétences législatives, dans la mesure où une absence de transposition de leur part dans leur domaine réservé compte au nombre des infractions globales pour non transposition constatées dans leur État membre. Or, l'analyse d'EPC dans 8 États membres révèle que seuls 30 % des régions ont mis en place une « stratégie de transposition », reposant majoritairement sur des canaux d'information, des guides spécialisés (pour moins de 50 %) et une cellule spécialisée (pour 15 %). Les régions craignent toujours par ailleurs une charge administrative trop lourde et se plaignent de conflits de compétences avec le niveau national. La transposition étant un processus à plusieurs niveaux, qui requiert une coordination efficace, l'EPC formule des recommandations classiques pour la Commission européenne et le niveau national. Au niveau régional, est proposée **une mesure a priori la plus intéressante visant à rechercher une plus grande utilisation des « tables de corrélation »**. Ces tables indiquent, pour chaque disposition d'une directive communautaire, les termes de sa transposition en droit national. Ceci garantit une meilleure lisibilité de la transposition et favorise ainsi la coordination des services régionaux, nationaux et communautaires chargés d'en assurer le suivi.

http://www.epc.eu/TEWN/pdf/936697610_EPC%20Issue%20Paper%2053%20-%20Better%20Regulation.pdf

> M.-C. M. & S. M.

> « SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL, OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC, SERVICE UNIVERSEL : OÙ EN EST LE DROIT COMMUNAUTAIRE ? », FONDATION ROBERT SCHUMAN

Alors que la perspective de l'élaboration d'une « loi-cadre » sur les services publics en Europe apparaît très compromise, ce *Policy Paper* de C. Vannini fait le bilan de plus de dix années d'évolution juridique en la matière. Comme l'auteure, avocate spécialisée en droit communautaire, le rappelle, la question de l'élaboration d'un statut unifié du service public au niveau communautaire a été explicitement posée dès 1996 par la communication de la Commission sur les services d'intérêt général (SIG) en Europe. En l'absence d'une directive-cadre, elle souligne pourtant qu'un **corpus juridique cohérent du « service public européen » tend à se dégager, constitué par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les dispositions spécifiques de « service universel » que le législateur communautaire a dû adopter, secteurs par secteurs, au fil des directives de libéralisation** (ouverture du secteur postal, de l'électricité et du gaz, etc.). Alors que la multiplication de directives sectorielles – une prochaine proposition de directive spécifique sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) est annoncée pour début 2008 – semble s'éloigner toujours plus d'une harmonisation, la « somme des exceptions », à force de cohérence, laisserait ouverte la possibilité d'une directive transversale.

(Source : C. Vanini, « Services d'intérêt économique général, obligation de service public, service universel : où en est le droit communautaire ? », Fondation Robert Schuman, Policy Paper, *Questions d'Europe* n° 61, 14 mai 2007 : http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-61)

> M. B.

> « GUIDELINES FOR SECURING RADIO FREQUENCY IDENTIFICATION (RFID) SYSTEMS », NIST

Ce rapport d'avril 2007 du National Institute of Standards and Technology (US Department of Commerce) vient comme un complément au Livre Vert français de mars 2007, concernant les étiquettes électroniques et la traçabilité des objets. Constatant un retard des acteurs économiques français dans l'appropriation de ces technologies, ce dernier recommandait une action de développement concertée et volontariste au niveau européen accompagnée d'une action publique réglementaire et normative. Le rapport du NIST arrive après que plusieurs autorités américaines (Department of Home Security, services d'immigration), initialement nettement favorables à cette technologie, ont émis des avis plus mitigés. Il attire l'attention des utilisateurs sur les mesures de sécurité à prendre dès la conception d'un système industriel utilisant ces technologies. Produit par la division informatique du NIST, le rapport se consacre aux fonctionnements techniques et détaille les problématiques de sécurité que peuvent rencontrer les firmes et institutions utilisatrices. Il leur est nécessaire de protéger leurs informations sensibles ainsi que les données confidentielles de leurs usagers. Le fait que la communication radio de ces étiquettes soit invisible, espionnable et falsifiable, ne représente qu'une partie de la vulnérabilité de ces techniques. La réflexion sur la sécurité doit aussi inclure la protection de l'information dans les bases de données et les réseaux, ainsi que les conséquences juridiques, économiques, morales et éthiques des failles potentielles dans la confidentialité.

http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-98/SP800-98_RFID-2007.pdf ;

http://www.industrie.gouv.fr/pdf/livre_vert_280206.pdf

> J.-L. P. & N. B.

> RAPPORT DE L'ONU « SUSTAINABLE BIOENERGY : A FRAMEWORK FOR DECISION MAKERS »

L'ONU rappelle que les ressources énergétiques de 2,4 milliards d'individus reposent sur la biomasse traditionnelle (paille, bois...) et que 1,6 milliard n'ont pas l'électricité. La mise au point de technologies modernes de production de bioénergies (gazéification, biocarburants, etc.) par les pays industrialisés peut ouvrir des opportunités pour les populations rurales souvent pauvres du monde entier mais aussi des risques importants. Dans ce rapport publié en mai, l'ONU cerne les conséquences du développement des bioénergies à l'échelle locale et à grande échelle, avec une approche approfondie sur les conséquences du développement de la demande internationale en biocarburants. La priorité de la production alimentaire est rappelée. Par ailleurs, l'ONU considère que les subventions (sous forme d'allègement de taxes) destinées aux biocarburants coûtent nettement plus que les bénéfices à en attendre sur le plan de l'effet de serre (une taxe carbone sur les carburants fossiles est préférée) tout particulièrement dans les pays pauvres où les ressources publiques ont déjà du mal à traiter des besoins immédiats des populations. Finalement, chaque gouvernement doit subordonner sa politique de production de bioénergie à une analyse approfondie des modes les mieux adaptés, des conséquences agricoles et sociales et de l'équilibre de l'énergie envisagée.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1094e/a1094e00.pdf>

> J.-L. P.

Rédacteurs des brèves : Nathalie Bassaler (RG), Aude Bodiguel (DRTDD), Marine Boisson (DQS), Christophe Cazelles (DIS), Hélène Jorry (DIS), Marie-Cécile Milliat (DIS), Jean-Luc Pujol (DRTDD), Sébastien Miller (DIS)

Directrice de la publication :
Sophie Boissard, directrice générale
Directeur éditorial :
Bruno Héroult, rapporteur général
*Rédactrice en chef et responsable
de la cellule de veille :*
Nathalie Bassaler, chargée de mission

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

