

**L**e débat sur les “perspectives financières” (c'est-à-dire les dépenses et les recettes) de l'Union européenne pour les années 2007-2013 est engagé.

Il porte principalement sur deux points :

- le volume du budget de l'Union, donc sur l'augmentation éventuelle des contributions des Etats membres. Aujourd'hui, le budget de l'Union européenne représente environ 1 % du Revenu National Brut (RNB) de l'Union. L'avant-projet de budget pour 2006, proposé par la Commission le 27 avril, est de 1.02 %. Quel sera-t-il demain ?

- la répartition des crédits européens. La politique agricole commune en consomme une grande partie. Certains souhaiteraient que d'autres politiques puissent être développées et voient leurs crédits augmenter (environnement, recherche, culture). Les Etats n'ont pas tous la même perception des changements à apporter. Cette étude analyse les différents scénarios possibles. Elle livre à cette occasion une présentation précise du budget européen. Indispensable pour en comprendre les enjeux !



**QUELS MOYENS POUR  
L'EUROPE ? DÉBAT SUR LE  
BUDGET DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

Alexandre Muller

**QUELS MOYENS POUR L'EUROPE ? LE DÉBAT  
SUR LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE**

ALEXANDRE MULLER

# sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>10</b>
<b>Summary .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres .....</b>	<b>18</b>
1.1 Comment l'Europe est-elle financée ? .....	18
1.1.1 Etat des lieux des ressources de l'Union européenne.....	18
1.1.2 L'opacité du système .....	22
1.1.3 Le débat incontournable sur l'impôt européen .....	22
1.2 Les Etats sont-ils égaux devant la charge communautaire ? ....	24
1.2.1 L'incontestable critère de la richesse nationale .....	24
1.2.2 Le mythe des contributions nettes .....	26
1.2.3 L'unanimité contre la compensation britannique .....	27
1.2.4 La sortie vers le bas : plus de complexité (la généralisation du principe de compensation).....	31
1.2.5 La sortie vers le haut : plus de solidarité (le renoncement au principe de compensation) .....	33
1.3 Faut-il augmenter le budget de l'Union européenne ? ....	35
1.3.1 Le débat autour du 1 % .....	35
1.3.2 Pacte de stabilité et budget européen.....	37
1.3.3 Une évidence oubliée : la croissance économique augmente le budget communautaire .....	38
1.3.4 C'est la légitimité des dépenses de l'Union européenne qui doit déterminer leur montant .....	40
<b>2. Que paie l'Europe ? La problématique de l'utilisation du budget communautaire .....</b>	<b>42</b>
2.1 Le prix de l'Europe.....	42

2.1.1 L'Europe ne coûte pas cher : la faible part des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'UE .....	42
2.1.2 Ce sont la politique agricole et la politique régionale qui absorbent l'essentiel du budget communautaire.....	43
2.1.3 Le coût de l'élargissement.....	44
<b>2.2 Faut-il repenser l'utilisation du budget européen ? .....</b>	<b>45</b>
2.2.1 La politique agricole : les jeux sont-ils faits ?.....	45
2.2.2 Une politique régionale pour tous ? .....	49
2.2.3 Le financement des grandes infrastructures européennes ...	54
2.2.4 Mobiliser le budget européen en faveur de la croissance et de l'emploi .....	57
<b>2.3 Les positions en présence .....</b>	<b>58</b>
2.3.1 La Commission pour un budget ambitieux et consensuel ..	58
2.3.2 Les rapports de force entre Etats membres .....	59
2.3.3 Quelle sera la position du Parlement européen ? .....	61
<b>Conclusion.....</b>	<b>64</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>68</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>70</b>

# Introduction

**A**u cours de l'année 2005, au plus tard au début de l'année 2006, l'Union européenne devra se doter d'un budget pour les années 2007-2013. Il ne s'agit pas d'une décision technique, mais bien d'un véritable programme politique qui va structurer l'action de l'Union européenne pour les sept prochaines années. Cet exercice, qui mobilise les institutions européennes et les Etats membres, mérite aussi toute l'attention des citoyens européens, qui sont les "contribuables de l'Europe" en même temps que les bénéficiaires de ses politiques.

Ce débat est mal engagé. Les Etats membres s'arc-boutent sur la question du montant global du budget de l'Union européenne, sans avoir encore vraiment débattu du problème de fond : quelles politiques l'Europe doit financer en priorité à partir de 2007 pour mener à bien les trois grands chantiers qui sont devant elle ? Ces chantiers sont : l'intégration effective des dix nouveaux Etats membres, la mise en œuvre de la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, qui a été arrêtée par les chefs d'Etat et de gouvernement les 21 et 22 mars 2005, et l'entrée en vigueur de la Constitution européenne, qui offre de nouvelles perspectives

d'action à l'Union européenne dans de nombreux domaines. A condition qu'elle soit ratifiée.

Est-on reparti comme en 1999, à Berlin ? Lors de la négociation des perspectives financières pour les années 2000-2006, la France et l'Allemagne s'étaient déchirées sur la question du financement de la politique agricole commune (PAC). Il a fallu ensuite plusieurs années pour que le couple franco-allemand retrouve sa sérénité.

En 2005, la situation n'est pas exactement la même. En premier lieu, l'Union européenne a prouvé qu'elle était capable de se plier à une stricte discipline financière, y compris quand elle s'élargissait à dix nouveaux membres d'un coup : depuis la fin des années 1980, moment où la programmation budgétaire avait été "inventée" pour contenir les dépenses de la Communauté, jusqu'à 2006, terme des perspectives financières actuelles, le budget européen sera resté stable autour de 1 % du PNB de l'Union européenne. Après vingt années de modération budgétaire, le moment ne serait-il pas venu de donner des moyens supplémentaires à l'Union, à laquelle les Etats membres fixent chaque année de nouveaux objectifs ambitieux ?

En deuxième lieu, la question du financement de la PAC a d'ores et déjà été réglée, à la fin de l'année 2002. Cet accord préalable sur la PAC limite certes les marges de manœuvre pour la discussion en cours sur le budget global de l'Union (il fige plus d'un tiers du budget), mais il constitue en même temps une chance : les négociations sur les perspectives financières ne seront pas, cette fois-ci, empoisonnées par le débat sur la PAC. Les Etats membres et les institutions européennes doivent

## Introduction

profiter de cette occasion unique pour mener un vrai débat de fond sur les moyens dont l'Europe a besoin et sur la meilleure façon de les utiliser. Ce débat n'avait pas eu lieu en 1999 et l'Europe ne peut s'offrir le luxe de "signer" à nouveau pour sept années sans apporter une réponse à la question de fond posée ci-dessus.

Cet ouvrage n'a pas la prétention d'apporter cette réponse. Il veut seulement poser clairement les termes du débat pour que chacun, surtout s'il n'est pas spécialiste, puisse se forger une opinion sur ce sujet qui le concerne directement – nous aurons toujours à l'esprit dans cet ouvrage que les citoyens européens sont aussi les "contribuables de l'Europe". Nous commencerons par examiner le problème du financement de l'Europe, qui conditionne les marges de manœuvre dont disposera l'Union européenne pour mener à bien ses tâches, pour voir ensuite comment ces marges de manœuvre pourraient être utilisées.

Cet ouvrage n'aborde pas les procédures budgétaires, dans la mesure où elles ne sont pas en cause dans le débat actuel<sup>(1)</sup>.

Une caractéristique de la procédure de programmation budgétaire pluriannuelle mérite toutefois d'être soulignée ici : les 25 Etats membres devront se mettre d'accord à l'unanimité. Cette donnée institutionnelle explique, en grande partie, la rigidité des positions actuellement en présence<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Le lecteur qui souhaitera approfondir la question des procédures consultera utilement l'un des ouvrages mentionnés en bibliographie, notamment l'étude de Marc Lechantre et David Schajer ou encore le rapport de Marc Laffineur et Serge Vinçon (cf. bibliographie).

<sup>(2)</sup> Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, en cours de ratification, ne modifie pas cette disposition ; il se contente de consacrer cette procédure de programmation budgétaire, en la faisant entrer dans le Traité, alors qu'elle n'était jusqu'à présent qu'une pratique institutionnelle.

# Résumé

Le débat sur les ressources dont devra disposer l'Union européenne élargie à partir de 2007 soulève deux grandes questions.

Première question : les Etats membres sont-ils égaux devant la charge communautaire ? A priori oui, car les contributions des Etats au budget de l'Union sont pour l'essentiel calculées en fonction de leur PNB, c'est-à-dire de leur richesse.

Toutefois, les Etats membres ne se contentent pas de cette première analyse pour évaluer leur participation au budget communautaire : ils regardent surtout leur "contribution nette", c'est-à-dire la différence entre ce qu'ils versent au budget et ce qu'ils en reçoivent. Les situations apparaissent alors beaucoup plus contrastées entre les Etats membres.

Surtout, le "chèque" britannique introduit un biais dans le système : depuis 1984, l'Union rembourse chaque année au Royaume-Uni une partie de sa contribution au budget communautaire. Cette "exception britannique" n'est plus justifiée aujourd'hui, alors que le Royaume-Uni est l'un des pays les plus riches de l'Union.

Pour en sortir, il existe deux solutions : faire bénéficier tous les grands contributeurs nets d'une compensation. C'est la solution préconisée par la Commission. Elle introduira encore plus d'opacité dans le financement de l'Union. L'autre solution est celle de la solidarité : la suppression pro-

gressive du chèque britannique pour revenir à un système où chaque Etat membre contribue selon sa richesse.

Deuxième question : faut-il augmenter le budget de l'Union européenne ? C'est le fameux débat autour du 1 % lancé par six Etats membres dont la France en décembre 2003. Faut-il maintenir le budget actuel à son niveau actuel de 1 % du revenu national brut de l'Union dans un contexte de rigueur budgétaire imposé par le Pacte de stabilité et de croissance – c'est la position de ces Etats – ou faut-il au contraire prendre acte des nouveaux besoins de l'Union pour augmenter de manière significative son budget – c'est la position de la Commission ?

Cette question ne peut être tranchée *a priori* comme le souhaiteraient certains Etats, car elle est indissociable d'une autre question : à quoi doit servir le budget de l'Union européenne ?

Le débat sur l'utilisation du budget communautaire doit être au cœur des négociations sur les perspectives financières 2007-2013. Il faut se demander si le budget de l'Union européenne permet de répondre aux défis du nouveau siècle. Les marges de manœuvre sont limitées, car le budget de la PAC a, d'ores et déjà, été fixé par les chefs d'Etat et de gouvernement en 2002. Or il est essentiel d'offrir une politique régionale généreuse aux nouveaux Etats membres qui accusent un grave retard de développement. Il est aussi essentiel de financer des politiques de croissance et d'emploi dans l'ensemble de l'Europe : infrastructures de transport, innovation, recherche, reconversion des zones en déclin, formation professionnelle.

## Résumé

Solidarité et croissance, tels doivent être les deux clefs d'un budget européen modernisé.

Ce scénario de l'intérêt européen est logiquement défendu par la Commission et le Parlement européen, à quelques nuances près. A-t-il une chance d'être celui qui sera retenu par les chefs d'Etat et de gouvernement au terme de leur négociation ? Oui, si chacun accepte de faire un geste vers l'intérêt commun, de sorte qu'il n'y aura pas de gagnants et de perdants : le Royaume-Uni devra accepter la remise en cause au moins partielle de son "chèque" ; la France devra accepter de revoir, même à la marge, l'accord de 2002 sur la PAC ; les anciens bénéficiaires de la politique de cohésion devront accepter de voir leurs aides diminuer fortement ; enfin, les "Six", qui ont réclamé un maintien du budget à 1 %, devront accepter une augmentation du budget communautaire.



# Summary

The debate on the resources that the enlarged European Union should have at its disposal from 2007 on is the source of two major questions.

First and foremost: do Member States stand equal before Community expenses? In theory the answer is "yes", since the contributions made by the States to the Union budget are mainly calculated in relation to their GDP, i.e. their wealth.

However, Member States are not entirely happy with the initial analysis that evaluates their participation in the community budget. Above all, they take their "net contribution" into consideration, i.e. the difference between what they contribute to the budget and how much they receive. Situations between Member States are a lot more contrasted.

Above all, the British "cheque" unbalances the system: every year since 1984 the Union has reimbursed the UK with a part of its contribution to the community budget. The "British exception" is no longer justified since the UK is one of the richest countries in the Union.

There are two solutions to solve this problem. First, the most important net contributors must be compensated. This is the solution advised by the Commission. It would however introduce even greater opacity to how the Union is financed. The other solution is that of

solidarity: the progressive abolition of the British cheque in order to return to a system where each State contributes according to its wealth.

Secondly, is it necessary to increase the European Union's budget? Here we focus on the widely known debate concerning the 1% initiated by six Member States including France in December 2003. Should the present budget be maintained at its present level of 1% of the gross national product of the Union within the context of budgetary rigour set by the Stability and Growth Pact? This is the stance adopted by these States. Or should the Union's new requirements be taken into account in order to increase its budget significantly? This is the Commission's opinion.

This issue cannot be settled as desired by some States since it cannot be separated from the use of the European budget, i.e. its legitimacy.

The debate on how the Community budget is employed will be the focus of the negotiations on the financial perspectives 2007-2013. The question must be asked whether the European Union's budget is able to meet the challenges of the new century. There is little room to manoeuvre, since Heads of State and Government set the CAP budget in 2002. However, it is vital to offer a generous regional policy to the new Member States who suffer from serious underdevelopment. It is also crucial to finance growth and employment policies across all of Europe: transport infrastructures, innovation, research, rehabilitation of

## Summary

areas in decline, professional training.

Solidarity and growth : these should be the two main goals of a modernised European budget.

Logically, both the Commission and the European Parliament defend the theory of European interest with just a slight degree of difference. Will Heads of State and Government acknowledge this theory while finalising their negotiations ? Yes, if each is ready to make a gesture of common interest so that there will be no winners and losers. The UK will have to accept the objections, at least in part, made to its cheque ; France will have to accept the review of the 2002 agreement on the CAP; former beneficiaries of the cohesion policy will have to accept that their subventions will be reduced. Finally, the "Six" who have requested to maintain the 1 % budget will have to accept an increase in the community budget.

# 1 Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

Pour bien comprendre les tensions formidables que suscitent tous les six ou sept ans les discussions sur le budget de l'Union européenne, il faut avoir à l'esprit l'ambiguïté profonde du système de financement de la construction européenne : bien que l'Union dispose officiellement de "ressources propres", il apparaît à l'examen que ces ressources pèsent directement sur les Etats membres, qui peuvent donc chiffrer à l'euro près la contribution qu'ils versent chaque année à l'Union européenne, et en faire un argument dans la négociation globale.

## 1.1 Comment l'Europe est-elle financée ?

### 1.1.1 Etat des lieux des ressources de l'Union européenne

L'article 269 du Traité instituant la Communauté européenne dispose que "le budget est (...) intégralement financé par des ressources propres".

Par "ressources propres" il faut en fait entendre des recettes de nature fiscale qui sont affectées au budget de l'Union une fois pour toutes et qui lui reviennent de droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir.

Deux types de ressources propres peuvent être distinguées :

1. Les ressources propres dites "traditionnelles", parfois considérées comme des ressources propres "par nature" dans la mesure où il s'agit de recettes perçues dans le cadre des politiques communautaires. Les montants recouverts par les administrations nationales sont directement reversés au budget de la Communauté européenne, après un prélèvement de 25 % correspondant aux frais de perception. Il s'agit :

- des prélèvements agricoles : les droits agricoles perçus sur les importations de produits agricoles, et les cotisations "sucre" et "isoglucose" prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ;

- des droits de douane, qui proviennent de l'application du tarif douanier commun aux importations en provenance de pays tiers.

2. Les ressources propres provenant directement des Etats membres et calculées comme des contributions nationales (bien qu'elles n'aient officiellement pas ce statut). Il s'agit de :

- la ressource TVA, qui provient de l'application d'un taux uniforme à l'assiette TVA de chaque Etat membre (pour 2004, ce taux était de 0,5 %, à percevoir sur une assiette qui ne peut dépasser 50 % du PNB de l'Etat membre) ;

- la "quatrième ressource" (introduite en 1988), dite "ressource PNB". Elle est en effet fondée sur le PNB et résulte de l'application d'un taux

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

1 égal à la somme des PNB de tous les États membres, taux fixé chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire. Cette ressource est une ressource d'équilibre du budget (dite aussi ressource "complémentaire") : le taux est fixé de manière à financer la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres. Le financement de cette ressource est réparti entre les États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire.

Dans le budget communautaire pour 2005, le poids des différentes ressources propres dans le total des recettes est le suivant : 74,5 % pour la ressource PNB, 14,1 % pour la ressource TVA, 11,4 % pour les ressources propres traditionnelles.

La dernière décision en date relative aux ressources propres a été arrêtée le 29 septembre 2000. Elle a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 2000 et de la révision du système de financement de l'Union européenne auquel elle a donné lieu.

Sans modifier fondamentalement le régime en vigueur, cette décision fait une place plus grande à la ressource PNB au détriment de la ressource TVA et des ressources propres traditionnelles, en réduisant le produit de ces deux dernières ressources. La ressource PNB représente en 2005 près de 75 % des recettes du budget communautaire, contre moins de 30 % en 1994. Une telle évolution contribue à rendre plus équitable le financement de l'Union européenne, car la ressource PNB est celle qui garantit la meilleure adéquation entre le montant des contributions et la richesse des États.

Le produit de la ressource TVA est réduit par une diminution du taux appliqué à l'assiette TVA de chaque État membre : ce taux, qui était de 1 % en 2001, est passé à 0,75 % en 2002 et à 0,5 % en 2004. Le produit des ressources propres traditionnelles est, lui aussi, réduit par l'augmentation du pourcentage retenu par les États membres pour couvrir les frais de perception, qui est passé de 10 à 25 %.

La nouvelle décision maintient par ailleurs le plafond des ressources propres à 1,24 % du RNB (Revenu National Brut) total de l'Union pour la période 2000-2006, alors que ce plafond avait été continuellement augmenté depuis la fin des années 1980, passant de 1,2 % en 1988 à 1,27 % en 1999. Cette décision de maintenir le plafond des ressources propres traduit la volonté des États membres de donner un coup d'arrêt à la croissance des ressources prélevées par l'Union européenne.

Enfin, la décision de 2002 modifie le financement de la correction britannique.

L'évolution du système des ressources propres induit des transferts de charge entre les États membres. Ces transferts tendent à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire en raison d'un accroissement de sa participation au financement de la correction britannique et de la réduction de la part des ressources propres traditionnelles au profit de la ressource PNB, à laquelle la France contribue davantage. En 2005, la contribution de la France s'élève à 16,6 milliards d'euro, ce qui représente une hausse de 8 % par rapport à l'exécution 2004. La contribution française est

la plus importante après la contribution allemande.

### **1.1.2 L'opacité du système**

Dans son Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, publié le 14 juillet 2004, la Commission reconnaît elle-même que le système actuel manque de visibilité et de simplicité et qu'il ne contribue pas de manière significative à une répartition plus efficace des ressources économiques dans l'Union. Le système de financement est devenu de plus en plus complexe avec le temps, au point que même le citoyen intéressé éprouve des difficultés à comprendre son fonctionnement. En matière d'opacité, il faut souligner que la mise en oeuvre du "chèque britannique" en 1984 et aménagé depuis, atteint des sommets : la compensation britannique et les contre-compensations accordées à plusieurs Etats membres brouillent complètement un système déjà fort complexe.

Par ailleurs, comme le financement du budget repose sur des transferts effectués à partir des budgets nationaux, il n'y a pratiquement aucun lien direct avec les citoyens ou les contribuables.

### **1.1.3 Le débat incontournable sur l'impôt européen**

Un moyen radical de résoudre le problème de l'opacité du système actuel de financement de l'UE serait d'y substituer un impôt européen unique, payé par les contribuables eux-mêmes et non plus par les Etats.

L'idée d'un "impôt européen", destiné à financer directement le budget de l'Union, a été

souvent évoquée au cours de ces dernières années. Dès 1978, la Commission avait proposé la création d'une taxe européenne sur les alcools et le tabac. En 1990, c'est le Parlement européen qui avait avancé l'idée d'un impôt européen sur les sociétés. En 1991, la Commission avait proposé d'instaurer une taxe sur le pétrole, puis en 1995 une taxe plus large sur l'énergie. L'idée d'un impôt européen a été relancée en 2001 par plusieurs personnalités, dont Romano Prodi, alors Président de la Commission, et Hans Eichel, ministre allemand des Finances.

Au-delà de l'instrument fiscal proposé, cette idée repose sur un principe simple : substituer aux "ressources propres" actuelles, système complexe régulièrement remis en cause par les Etats, un impôt unique directement voté et prélevé par la Communauté. De cette manière, l'Union serait moins dépendante des contraintes budgétaires nationales des Etats membres. Pour éviter un accroissement de la pression fiscale globale, la création d'un tel impôt devrait être accompagnée d'une réduction des prélèvements obligatoires des Etats membres.

Une telle réforme est également considérée par ses promoteurs comme le moyen de conférer au Parlement européen une pleine souveraineté budgétaire, et en même temps d'accroître la responsabilisation du Parlement européen vis-à-vis des citoyens, en créant un lien direct entre le contribuable et l'Union européenne, ce qui contribuerait à réduire le "déficit démocratique".

Toutefois, cette idée soulève de nombreuses difficultés, ce qui explique qu'elle n'a jusqu'à présent

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

rencontré qu'un succès limité auprès des dirigeants européens. Nous pouvons en citer trois :

- un impôt européen unique rendrait le système de financement moins équitable, du point de vue de la capacité contributive des Etats membres, dès lors que la répartition du rendement de cet impôt entre les Etats ne correspondrait pas à la répartition du PNB ;

- la création d'un tel impôt remettrait en cause dans la plupart des États de l'Union la compétence des parlements nationaux en matière fiscale ;

- enfin, les adversaires d'un tel projet font valoir que ce n'est pas le meilleur moyen de réconcilier les citoyens avec l'Europe : communiquer sur la création d'un impôt n'est effectivement jamais une chose facile...

Mais il sera un jour nécessaire de franchir le pas, peut-être à long terme, car seul l'impôt permettra de dépasser les calculs de soldes nets qui seront de plus en plus complexes dans une Union à 25, puis 27 membres et l'impôt serait un symbole fort et une marque d'intégration.

## 1.2 Les Etats sont-ils égaux devant la charge communautaire ?

### 1.2.1 L'incontestable critère de la richesse nationale

L'évolution du système des ressources propres a abouti à un système certes opaque, mais relativement juste, puisque les trois quarts du financement de l'Union européenne sont assurés

au moyen d'une contribution versée par chaque Etat membre en fonction de sa richesse : la ressource PNB. Il s'agit d'une sorte d'impôt sur le revenu des Etats, certes rudimentaire et non progressif.

Au regard de cette ressource, les autres peuvent paraître beaucoup plus arbitraires compte tenu de la richesse relative des Etats membres, et donc sources d'inégalités. Ainsi, les droits de douane sont fonction de l'activité commerciale de chaque Etat avec des pays tiers, les prélèvements agricoles sont fonction du poids de l'agriculture dans chaque Etat et la ressource TVA est fonction de l'assiette TVA de chaque Etat. Malgré l'harmonisation de cette taxe au sein de l'Union, il reste des différences importantes. Le Royaume-Uni avait notamment évoqué ce motif pour réclamer une compensation en 1984.

Il est certain que la ressource PNB est beaucoup plus juste. C'est pour cette raison qu'au fil des réformes, l'Union européenne lui a accordé une place de plus en plus grande : elle n'existait pas avant 1988, elle assure aujourd'hui les trois quarts du financement de l'Union.

De quoi se plaignent alors les Etats membres ? Tout serait simple si les Etats ne regardaient que ce qu'ils donnent : ils s'achemineraient progressivement vers un système où la ressource PNB serait l'unique ressource de l'Union, et chacun contribuerait au budget européen à hauteur de ses moyens.

Mais ce n'est malheureusement pas si simple. Les Etats membres ne se contentent pas d'apprécier l'équité du système au regard de ce qu'ils

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

**L** versent au budget de l'Union : ils sont aussi attentifs à ce qu'ils en reçoivent et, sur ce point, il est vrai que les écarts entre les Etats membres sont importants. De plus, le chèque britannique a sérieusement biaisé la règle implicite du financement de l'Union, selon laquelle chaque Etat contribue selon sa richesse.

### 1.2.2 Le mythe des contributions nettes

Pour apprécier leur situation vis-à-vis de l'Union européenne, les Etats membres procèdent à un calcul simple : ils font la différence entre ce qu'ils donnent et ce qu'ils reçoivent à travers les différentes politiques communes, principalement les politiques agricole et régionale, puis ils calculent ainsi leur solde net. Ceux qui reçoivent plus qu'ils ne donnent sont des "bénéficiaires nets", et ceux qui donnent plus qu'ils ne reçoivent des "contributeurs nets".

Il y a neuf contributeurs nets : cinq dont le solde net annuel dépasse en moyenne 0,25% de leur PNB (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Suède, Pays-Bas) et quatre dont le solde net est relativement proche de l'équilibre (France, Italie, Finlande, Danemark).

Les 16 autres Etats membres sont des bénéficiaires nets. Il n'existe pas encore de données chiffrées pour les dix nouveaux Etats membres, mais étant donné le faible niveau de leur PNB et l'importance de leur secteur agricole, ils recevront d'importantes aides au titre de la politique régionale et de la PAC et ont donc vocation à devenir, à terme, des bénéficiaires nets. Mais leur situation actuelle n'est pas si avantageuse qu'on pourrait le penser : quatre d'entre eux (Chypre,

Malte, Slovaquie, République tchèque) auraient dû être des contributeurs nets dès leur entrée dans l'Union ! Pour remédier à cette aberration comptable (qui s'explique par le décalage entre le versement des contributions et des aides), le Conseil européen de Bruxelles a décidé, en octobre 2002, d'allouer une compensation exceptionnelle à ces quatre pays, pour un montant total de près d'un milliard d'euro. A l'inverse, il est probable que parmi les actuels grands bénéficiaires de la politique régionale, qui vont voir leurs aides diminuer progressivement au bénéfice des nouveaux Etats membres, certains deviennent bientôt des contributeurs nets, notamment l'Irlande.

Ce clivage entre contributeurs nets et bénéficiaires nets explique la quasi-totalité des conflits entre Etats membres sur le budget de l'Union depuis 20 ans, depuis le chèque britannique jusqu'à la négociation des perspectives financières 2007-2013, actuellement en cours.

Pourtant, cette approche par les soldes nets est discutable. L'intérêt qu'un Etat retire de son appartenance à l'Union européenne peut-il se réduire à la somme des dépenses de l'Union sur le territoire de ce pays ? Comment mesurer l'impact du marché unique sur la croissance économique des Etats ? Comment prendre en compte les dépenses que l'Union réalise hors du territoire européen ?

### 1.2.3 L'unanimité contre la compensation britannique

C'est encore le raisonnement par les soldes nets qui est à l'origine du chèque britannique, actuellement si décrié. En juin 1984, le Conseil



## Qui paie l'Europe ?

### La problématique des contributions des Etats membres

européen décidait en effet que l'écart entre la contribution britannique au budget communautaire et le montant des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni ferait l'objet d'une correction. Le Royaume-Uni obtenait ainsi gain de cause après plusieurs années de blocage : le fameux "*I want my money back*" de Margaret Thatcher. La revendication britannique reposait sur les deux arguments suivants :

- le Royaume-Uni payait structurellement plus que les autres. A cette époque, la Communauté se finançait exclusivement par les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA. Le Royaume-Uni était un contributeur important au titre des droits de douanes en raison de l'importance de ses installations portuaires et au titre de la ressource TVA en raison d'une assiette TVA proportionnellement plus importante que celles des autres Etats membres par rapport à son PNB. Aujourd'hui encore, alors que le Royaume-Uni représente 18,8 % du PNB communautaire, son assiette TVA représente 19,5 % de l'assiette communautaire et il collecte 21,5 % des ressources propres traditionnelles communautaires.

- le Royaume-Uni recevait structurellement moins que les autres. 70 % du budget communautaire était alors consacré à la PAC, dont le Royaume-Uni bénéficiait peu.

Il faut aussi avoir à l'esprit qu'en 1984 le Royaume-Uni n'était pas un pays "riche" au sein de l'Europe : son PNB par habitant représentait moins de 90 % de la moyenne européenne. Pour ces différentes raisons, le "chèque britannique" pouvait alors apparaître justifié.

Le contenu de l'accord de 1984 est le suivant : le "déséquilibre budgétaire" - contribution britannique moins dépenses de l'Union européenne en faveur du Royaume-Uni - résultant de la situation décrite ci-dessus fait l'objet d'une correction consistant à rembourser au Royaume-Uni les deux tiers du déséquilibre de l'année précédente. Ce remboursement est financé par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Une exception a cependant été prévue dès l'origine en faveur de l'Allemagne : compte tenu de l'importance du déséquilibre budgétaire qu'elle supporte elle aussi, une réduction d'un tiers de sa participation au financement de la correction britannique lui a été accordée.

La correction britannique a été maintenue depuis lors. Le Royaume-Uni s'est opposé à toute remise en cause de son principe et de son montant notamment lors du Conseil européen de Berlin en 1999, où ont été définies les perspectives financières pour la période 2000-2006. Toutefois, compte tenu des pressions exercées par les quatre autres principaux "contributeurs nets" (Allemagne, Autriche, Suède, Pays-Bas), il a été convenu de réduire à 25 % du montant normal la participation de ces quatre États au financement de la correction britannique. Cette réduction est, elle aussi, financée par les autres États membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire. En particulier, la participation de la France au financement de la correction britannique est passée de 23 % en 2001 à 30 % aujourd'hui. Assez logiquement, le Président de la République française avait déclaré, à l'occasion des débats sur le financement de l'élargissement au Conseil européen



## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

de Bruxelles (24-25 octobre 2002), qu'il faudrait reconsidérer la correction britannique lors de la négociation des prochaines perspectives financières de l'Union, propos qui avaient déclenché une vive polémique avec le Royaume-Uni. Il a réaffirmé très clairement cette position en marge du Conseil européen le 23 mars 2005, confirmant par là que la remise en cause du chèque britannique est l'un des "points durs" de la position française.

Ce mécanisme donne donc lieu à des calculs particulièrement complexes qui nuisent à la transparence du financement de l'Union européenne. Il a pour inconvénient de réduire la corrélation entre les contributions et les capacités contributives des Etats membres. Il faut toutefois préciser que, malgré la correction dont il bénéficie, le Royaume-Uni reste le deuxième contributeur net derrière l'Allemagne.

Si la correction britannique était justifiée à son origine, elle l'est de moins en moins. D'une part, les conditions qui ont prévalu en 1984 ne sont plus réunies : la ressource PNB assure les trois quart du financement de l'Union et corrige ainsi les distorsions entre Etats membres induites par les ressources propres traditionnelles et la ressource TVA ; la part de la PAC dans le budget européen ne cesse de diminuer au profit des autres politiques comme les politiques de cohésion, des transports ou de la recherche dont le Royaume-Uni est un bénéficiaire "normal". D'autre part, le Royaume-Uni fait aujourd'hui partie des pays riches de l'Union : son PNB par habitant a atteint près de 120 % de la moyenne communautaire dans l'Union à 25. Dès lors, le système conduit à des aberrations puisque les

populations des pays les plus pauvres - notamment les dix nouveaux Etats membres - remboursent à plus riche qu'eux une partie des dépenses que l'Union européenne leur a accordées. En effet, grâce à la correction dont il bénéficie, le Royaume-Uni ne participe qu'à hauteur de 13,8 % au financement de l'Union européenne alors que son PNB représente 19 % de celui de l'Union.

La correction britannique doit être, à terme, supprimée. La remise en cause de ce système constituera un effort majeur pour le Royaume-Uni, mais cet effort est justifié. Les négociations sont ouvertes pour trouver des solutions de sortie du dispositif actuel.

### 1.2.4 La sortie vers le bas : plus de complexité (la généralisation du principe de compensation)

La première solution est celle avancée par la Commission dans sa proposition de réforme du système des ressources propres, présentée le 14 juillet 2004.

La philosophie qui sous-tend cette proposition est simple : ce qui est injuste aujourd'hui, ce n'est pas le principe d'une compensation, c'est le fait que cette compensation ne bénéficie qu'à un seul contributeur net, le Royaume-Uni. Par voie de conséquence, la Commission propose de répartir entre les principaux contributeurs nets – dont le Royaume-Uni – la somme que reçoit actuellement le Royaume-Uni.

Le mécanisme est relativement complexe : les Etats membres dont la contribution nette au budget

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

1 communautaire dépasserait 0,35 % de leur revenu national brut bénéficieraient d'un remboursement équivalent aux deux tiers du dépassement du seuil de 0,35 %. Concrètement, un Etat membre dont le solde net serait de -0,5 % recevrait une compensation à hauteur de 0,1 % de son revenu national brut :  $(0,5 - 0,35) \times 2/3 = 0,1$ .

Enfin, tous les Etats membres participeraient au financement de ce remboursement, y compris ceux qui en bénéficient alors qu'actuellement les principaux contributeurs nets sont quasiment exonérés du financement du chèque britannique.

Ce système a trois avantages :

- il atténue le choc de la réforme pour le Royaume-Uni, par rapport à une suppression "sèche" du chèque britannique, puisque ce pays ferait partie des bénéficiaires du nouveau mécanisme ;

- il donne satisfaction, au moins partiellement, aux autres contributeurs nets (Pays-Bas, Allemagne, Suède, Autriche), puisqu'ils bénéficieront désormais d'un remboursement partiel de leur contribution ;

- enfin, il ne coûterait pas plus cher à l'Union européenne que le maintien en l'état du chèque britannique : environ 7 milliards d'euro par an en moyenne sur la période 2007-2013 d'après les calculs de la Commission.

Mais ce système a deux défauts majeurs :

- il introduit encore plus de complexité dans un système de financement déjà illisible pour le citoyen européen "contribuable de l'Europe" ;

- surtout, il entérine un principe contraire à la philosophie de solidarité qui sous-tend la construction européenne.

### 1.2.5 La sortie vers le haut : plus de solidarité ou le renoncement au principe de compensation

S'il y a aujourd'hui un consensus pour reconnaître que la compensation britannique n'est plus justifiée, pourquoi ne pas la supprimer plutôt que l'étendre à l'ensemble des contributeurs nets ? Au moment où l'Union européenne accueille en son sein dix pays accusant un retard de développement économique important par rapport aux Quinze, ce serait une réaffirmation forte du principe de solidarité qui sous-tend toute l'histoire de la construction européenne.

Le Royaume-Uni est, bien entendu, opposé à une telle solution et cette décision devra être prise à l'unanimité. Mais il est aussi opposé au "partage" de son chèque avec les autres contributeurs nets. La négociation sur les perspectives financières s'annonce de toute façon comme un affrontement violent entre le Royaume-Uni et une grande majorité des Etats membres de l'Union. Dès lors, autant aller au bout de cette logique d'affrontement et acculer le Royaume-Uni à accepter l'inacceptable.

Les autres contributeurs nets pourraient-ils s'opposer à un tel scénario ? En d'autres termes, laquelle des deux options - généralisation du mécanisme de compensation ou suppression de la compensation britannique - leur est la plus favorable ? La Commission a fait ces calculs dans

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

(3) Lorsque l'on exclut les dépenses administratives de l'Union du calcul des retours dont bénéficient les Etats membres, la Belgique apparaît comme un contributeur net, car une grande partie de ces dépenses sont effectuées sur le territoire belge, qui abrite la plupart des institutions européennes.

(4) Même remarque pour le Luxembourg

sa proposition de refonte du système des ressources propres déjà mentionnée. Nous les reprenons *in extenso* car elles sont riches d'enseignements. Le scénario le plus favorable pour chaque pays est indiqué en gras.

Soldes budgétaires nets (moyennes annuelles 2008/2013)	Après correction	
	Sans correction	Après la correction généralisée
Royaume-Uni	- 0,62 %	- 0,25 %
Pays-Bas	-0,55 %	- 0,56 %
Allemagne	- 0,52 %	- 0,54 %
Suède	- 0,47 %	- 0,50 %
Autriche	- <b>0,37 %</b>	- 0,38 %
Italie	- <b>0,29 %</b>	- 0,41 %
France	- <b>0,27 %</b>	- 0,37 %
Chypre	- <b>0,28 %</b>	- 0,37 %
Danemark	- <b>0,20 %</b>	- 0,31 %
Finlande	- <b>0,14 %</b>	- 0,25 %
Espagne	<b>0,32 %</b>	0,23 %
Irlande	<b>0,56 %</b>	0,47 %
Malte	<b>1,16 %</b>	1,06 %
Belgique <sup>(3)</sup>	<b>1,32 %</b>	1,21 %
Slovénie	<b>1,40 %</b>	1,31 %
Portugal	<b>1,60 %</b>	1,50 %
Grèce	<b>2,25 %</b>	2,16 %
Hongrie	<b>3,15 %</b>	3,06 %
République Tchèque	<b>3,26 %</b>	3,17 %
Slovaquie	<b>3,36 %</b>	3,27 %
Estonie	<b>3,85 %</b>	3,76 %
Pologne	<b>3,85 %</b>	3,76 %
Lituanie	<b>4,50 %</b>	4,41 %
Lettonie	<b>4,51 %</b>	4,40 %
Luxembourg <sup>(4)</sup>	<b>5,89 %</b>	5,80 %

Source : Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes*, 14 juillet 2004.

Premier constat qui relève de l'évidence : la correction britannique n'est le système le plus favo-

nable que pour un Etat membre sur 25, le Royaume-Uni.

Deuxième constat qui était moins évident *a priori* : le mécanisme de correction généralisée n'est le système le plus favorable que pour 3 Etats membres sur 25. En d'autres termes, l'absence de toute correction est le système le plus favorable pour 21 Etats membres sur 25, et notamment pour les 10 nouveaux Etats membres, qui sont les plus pauvres, et de loin, de l'Union européenne. Faut-il encore hésiter ?

Il serait en revanche tout à fait légitime de mettre en place un "phasing out<sup>(5)</sup>" au bénéfice du Royaume-Uni, comme cela a été prévu pour les actuels principaux bénéficiaires des fonds structurels (Espagne, Portugal, Grèce, Italie)<sup>(6)</sup>. Par exemple, il serait possible d'imaginer de lisser la suppression du chèque britannique sur les sept années du prochain cadre budgétaire (2007-2013). Ce chèque étant aujourd'hui de 5 milliards d'euro, il serait de 4,3 milliards en 2007, 3,6 milliards en 2008, etc. Il disparaîtrait complètement en 2013.

## 1.3 Faut-il augmenter le budget de l'Union européenne ?

### 1.3.1 Le débat autour du 1 %

Pour comprendre les termes du débat sur le niveau du budget de l'Union européenne, il faut d'abord rappeler comment il est défini. Un plafond de dépenses a été fixé par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du cadrage pluriannuel des finances publiques de l'Union. En

(5) Un dispositif de sortie progressive

(6) Cf. deuxième partie

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres



En 1999, les Etats membres avaient fixé ce plafond dans une fourchette allant de 1,06 à 1,11 % du revenu national brut de l'Union en crédits d'engagement<sup>(7)</sup> selon les années pour la période 2000-2006. Ce plafond est l'enjeu de la négociation actuelle.

Les chefs d'Etat et de gouvernement avaient aussi fixé en 1999 le plafond des recettes que l'Union pouvait prélever sur les Etats membres : 1,24 % du Revenu National Brut (RNB) de l'Union. A ce jour, aucune des parties en présence ne propose de relever ce plafond.

Ensuite, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, les Etats membres fixent le niveau effectif du budget annuel qui doit être inférieur au plafond prédéfini. Pour 2005, par exemple, ce niveau a été fixé à 1 % du RNB communautaire. Il faut donc souligner que le niveau effectif du budget communautaire est en fait, la plupart du temps, en deçà du plafond de dépenses, autour de 1 % du RNB. Et ce d'autant plus qu'en exécution, le budget est généralement inférieur au budget affiché, compte tenu des difficultés de réalisation de certaines dépenses, en particulier des fonds structurels ; pour 2003, le montant des dépenses est estimé à 0,94 % du PNB communautaire.

Dans ses propositions du 14 juillet 2004 pour le cadrage budgétaire entre 2007 et 2013, la Commission propose de relever substantiellement le niveau de dépenses de l'Union pour atteindre en moyenne 1,23 % du RNB de l'Union européenne en crédits d'engagement, soit une hausse d'environ 25 % par rapport au niveau de 2006.

<sup>(7)</sup> Les crédits d'engagement sont seulement des autorisations d'engager la dépense, par opposition aux crédits de paiement qui sont les décaissements effectifs.

En décembre 2003, la France et cinq autres pays (les cinq principaux contributeurs nets que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche) avaient adressé à la Commission un appel à la modération budgétaire et plaidaient en faveur de la stabilisation du budget de l'Union à son niveau actuel de 1 % du RNB.

Il est facile, dès lors, de comprendre pourquoi la réaction de ces six Etats fut très réservée lorsqu'ils découvrirent les propositions de la Commission pour la période 2007-2013. Ils reprochent à la Commission de ne pas tenir compte des orientations données par l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, lorsqu'ils avaient estimé que *"l'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007"*.

### 1.3.2 Pacte de stabilité et budget européen

Il y a un dilemme budgétaire au sein de l'Union européenne : toute augmentation du budget européen pèse sur des budgets nationaux contraints par une règle européenne, le Pacte de stabilité et de croissance. Le Pacte stipule : pas de déficit public supérieur à 3 % du PIB, pas de dette publique supérieure à 60 % du PIB, et une incitation forte à se rapprocher de l'équilibre budgétaire. Il est évidemment nécessaire de prendre en compte les impératifs budgétaires qui s'imposent aux Etats membres, sur lesquels pèse *in fine* toute hausse du budget de l'Union. C'est l'un des principaux arguments des contributeurs nets pour s'opposer à la proposition de la Commission.

## Qui paie l'Europe ? La problématique des contributions des Etats membres

C'est pourquoi certains ont proposé de résoudre ce dilemme en excluant les contributions que les Etats versent à l'Union européenne du calcul de leur déficit national. Par exemple, dans le cas de la France, qui versera 16,6 milliards d'euro à l'Union en 2005, soit près de 1 % de son PIB, cela permettrait de "ramener" son déficit public de 2,9 % à 1,9 % pour 2005.

Cette idée est séduisante, mais elle ne suscite pas l'enthousiasme dans la plupart des Etats membres. Car les Etats, qui ont des situations budgétaires saines, refusent que certaines dépenses soient exclues du calcul des déficits publics. De plus, les contributeurs nets redoutent que la levée de ce "verrou" n'autorise de nouvelles augmentations de leur contribution. Finalement, les chefs d'Etat et de gouvernement ont retenu une formule très prudente dans l'accord sur la réforme du pacte de stabilité adopté par le Conseil européen du 22 mars 2005 : *"une attention particulière sera accordée aux efforts budgétaires visant à accroître ou à maintenir à un niveau élevé les contributions financières destinées (...) à réaliser des objectifs de la politique européenne, notamment l'unification de l'Europe si elle a un effet négatif sur la croissance et la charge budgétaire d'un Etat membre"*. Il ne s'agit donc en aucun cas d'exclure les contributions des Etats membres du calcul de leur déficit, mais simplement d'en tenir compte lors de l'évaluation des déficits.

### 1.3.3 Une évidence oubliée : la croissance économique augmente le budget communautaire

L'impact de la croissance sur le montant du budget communautaire est déterminant, puisque

celui-ci est calculé par rapport au PNB de l'Union. Cet argument, pourtant élémentaire, est souvent occulté : la croissance génère des marges importantes de progression de la dépense communautaire.

Avec les hypothèses de croissance retenues par la Commission, un budget à 1 % du PNB permet une croissance du budget supérieure à 4 % en volume entre 2007 et 2013 (35 milliards d'euro), soit 0,5% par an (5 milliards d'euro). Ce chiffre peut paraître modeste, mais il est à comparer au "zéro volume" auquel se soumettent certains Etats membres.

Il apparaît ainsi clairement que la croissance est une variable essentielle pour déterminer le futur budget communautaire. Tout ce qui facilitera la croissance dans l'Union européenne sera favorable au budget communautaire.

Cette hausse mécanique du budget de l'Union ne suffira pas à couvrir les besoins qui seront recensés dans la deuxième partie de cette étude. De même, ce rappel ne suffira pas à réconcilier les deux positions en présence, mais il ne faut pas le négliger. Il ne peut qu'inciter à mettre en œuvre au niveau européen des dépenses favorables à la croissance (éducation, recherche/développement infrastructures, politique industrielle), comme le propose la Commission dans son projet de perspectives financières pour 2007-2013<sup>(8)</sup>, et comme les chefs d'Etat et de gouvernement eux-mêmes l'ont reconnu lors de la révision de la stratégie de Lisbonne<sup>(9)</sup> du Conseil européen du 22 mars 2005.

<sup>(8)</sup> Cf. 2<sup>e</sup> partie

<sup>(9)</sup> La stratégie de Lisbonne est une stratégie économique et sociale globale que l'Union européenne avait adoptée en 2000.

**1**  
**Qui paie  
l'Europe ?  
La problématique  
des contributions  
des Etats membres**

### **1.3.4 C'est la légitimité des dépenses de l'Union européenne qui doit déterminer leur montant**

Pourquoi fixer le budget de l'Union à un niveau correspondant à 1 % du RNB plutôt qu'à 1,24 % ? Parce que cela coûtera moins cher aux Etats membres répondeurs nets. Certes, mais cette réponse est un peu "courte". Il n'est pas possible de débattre du montant du budget européen sans examiner à quelles fins l'Union européenne utilise ses ressources. Il n'en va pas différemment pour les Etats membres : les économistes de l'Union, du FMI, de l'OCDE ne jugent pas les finances publiques d'un Etat uniquement selon le montant de son budget, mais selon son utilisation. Ainsi, ils sont beaucoup plus sévères à l'égard d'un Etat qui consacre la plus grande partie de son budget à son fonctionnement et au paiement des intérêts de sa dette qu'à l'égard d'un Etat qui consacre des moyens importants à l'investissement.

Certains Etats membres, dont la France, demandent que les règles de financement du budget de l'Union soient d'abord fixées, et notamment son montant global, avant de discuter du volet "dépenses". Cette position se justifie en ce qui concerne le partage du financement entre les Etats, car il y a une vraie question de principe à trancher : voulons-nous d'une Europe solidaire ? En revanche, cette demande n'est pas justifiée pour ce qui est du volume global du budget : il faut d'abord se demander à quoi servira cet argent, ce que nous voulons faire ensemble.

# 2 Que paie l'Europe ? La problématique de l'utilisation du budget communautaire

## 2.1 Le prix de l'Europe

### 2.1.1 L'Europe ne coûte pas cher : la faible part des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'Union

A tous ceux qui s'inquiètent d'une éventuelle dérive des dépenses de l'Union européenne, il faut leur rappeler que celle-ci est relativement vertueuse en termes de crédits de fonctionnement : en 2004, les crédits de fonctionnement de l'ensemble des institutions européennes ne représentaient que 5,5 % du budget total, soit 6,1 milliards d'euro. La plus grande partie de ces crédits (60 %) sert à payer le personnel de l'Union : 36 000 agents, autant que d'employés municipaux à Paris. Les dépenses de personnel représentent donc 3,3 % du budget de l'Union européenne.

Même si les dépenses de fonctionnement de l'Union sont en augmentation constante depuis 20 ans, en raison des élargissements successifs et de l'extension des compétences de l'Union,

elles sont à comparer au poids des mêmes dépenses dans le budget des Etats membres. Par exemple, en France, les dépenses de personnel de l'Etat représentent 44 % de son budget. Bien sûr, on ne peut comparer les missions traditionnelles d'un Etat (éducation, santé, police, justice, défense, collecte des impôts) à celle de l'Union européenne, qui est plutôt une administration de mission que de gestion. Mais il est utile d'avoir ces ordres de grandeur en tête pour répondre aux critiques les plus grossières sur "l'eurocratie bruxelloise".

Ces chiffres signifient, à l'inverse, que 94,5 % des dépenses de l'Union sont des dépenses d'intervention, qui bénéficient directement aux citoyens européens, aux Etats membres et à des pays tiers, notamment les pays en développement.

### 2.1.2 Ce sont la politique agricole et la politique régionale qui absorbent l'essentiel du budget communautaire

Deux chiffres suffisent à expliquer à quoi sert le budget de l'Union européenne : en 2005, la politique agricole commune<sup>(10)</sup> absorbe environ 43 % du budget et la politique régionale<sup>(11)</sup> environ 37 %. Ces deux politiques couvrent, à elles seules, 80 % du budget de l'Union européenne.

Il en a toujours été ainsi, seul l'équilibre entre ces deux politiques a changé : au début des années 1970, quand la politique régionale n'existait pas encore, la politique agricole représentait 90 % du budget. La diminution de la part de la politique agricole dans le budget de l'Union s'est faite essentiellement au bénéfice de la politique régionale.

<sup>(10)</sup> Politique de soutien financier à l'agriculture européenne

<sup>(11)</sup> Politique de soutien financier aux pays et aux régions de l'UE en retard de développement ou en reconversion

# 2

**Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire**

Il reste donc peu de marges de manœuvre pour les autres politiques de l'Union européenne : dans le budget 2005, moins de 4,4% pour la politique extérieure, 2,6 % pour la recherche (R&D), 1,1 % pour les transports et l'énergie, 1 % pour la société de l'information, 0,8 % pour l'éducation.

## 2.1.3 Le coût de l'élargissement

Le débat actuel sur l'augmentation du budget de l'Union découle en partie de l'élargissement à 10 nouveaux membres.

En effet, cet élargissement a un coût pour l'Union européenne, dans la mesure où les 10 pays concernés, compte tenu de leur structures économiques et de leur retard de développement, seront d'importants bénéficiaires des deux principales politiques de l'Union, la politique agricole commune et la politique régionale et de cohésion.

Les aides directes agricoles versées aux nouveaux membres devraient atteindre 25 milliards d'euro pour la période 2007-2013. Quant aux aides structurelles, qui ne peuvent pas dépasser 4 % du PIB des Etats bénéficiaires, elles devraient représenter 150 à 160 milliards d'euro sur la même période. Ces chiffres conduisent donc à une évaluation approximative de l'ordre de 180 milliards sur sept ans<sup>(12)</sup>, soit 25 milliards par an, ce qui représente une hausse d'environ 25 % par rapport au budget annuel moyen de l'Union au cours de la période 2000-2006.

Bien entendu, la réforme des politiques communes doit permettre d'intégrer les nouveaux membres

<sup>(12)</sup> Estimation faite par les parlementaires français Marc Laffineur et Serge Vinçon dans leur rapport remis au Premier ministre en 2004.

dans les dispositifs existants sans pour autant les faire "exploser" financièrement. C'est le sens de la réforme de la PAC décidée en juin 2003 et de la réforme de la politique régionale, en cours de discussion. Par ailleurs, ces nouveaux Etats membres seront aussi des contributeurs au budget de l'Union et leur contribution permettra de faire face, en partie, à cette hausse des dépenses.

## 2.2 Faut-il repenser l'utilisation du budget européen ?

"Tel qu'il figure aujourd'hui, le budget de l'Union européenne est une relique historique"<sup>(13)</sup>. Cette citation est extraite d'un rapport qui fit un certain bruit en son temps : le rapport Sapir, rédigé en 2003 par huit experts indépendants à la demande du Président de la Commission européenne, Romano Prodi. Les auteurs de ce rapport estiment en effet que l'utilisation qui est faite du budget européen n'est plus en phase avec les exigences économiques qui s'imposent à l'Europe : éducation et formation, emploi, investissement, recherche et développement, innovation.

Qu'en est-il ? De quelles marges de manœuvre dispose l'Union européenne pour remettre à plat les politiques qu'elle finance ?

### 2.2.1 La politique agricole : les jeux sont-ils faits ?

La politique agricole commune reste, sur le plan budgétaire, la plus importante, même si sa pré-

<sup>(13)</sup> *An agenda for a growing Europe*, Oxford University press, 2003, p.197.



# 2

**Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire**

pondérance dans le budget de l'Union n'est plus aussi écrasante que dans les années 1980.

La France reçoit près de 10 milliards d'euro par an au titre de la politique agricole commune, ce qui représente environ 23 % des dépenses agricoles communautaires annuelles et fait de la France le premier bénéficiaire de cette politique dans l'Europe à 25, loin devant les autres principaux bénéficiaires.

Alors que la négociation budgétaire pour 2007-2013 ne fait que commencer, le budget de la PAC est d'ores et déjà fixé jusqu'en 2013. A l'initiative de la France et de l'Allemagne et en pleine discussion sur le volet budgétaire du futur élargissement, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient décidé, à l'unanimité en octobre 2002, de plafonner les dépenses agricoles au niveau de 2006 sur toute la période 2007-2013, avec une majoration de 1 % par an pour tenir compte de l'inflation. Cela constitue un effort non négligeable pour les bénéficiaires traditionnels de la PAC, dont la France, puisqu'il faudra partager à 25 un budget prévu pour 15.

Cette "sanctuarisation" du budget de la PAC est-elle une bonne chose ? Du point de vue des bénéficiaires de cette politique, et notamment de la France, c'est une indéniable garantie, dans le contexte difficile de la négociation sur les perspectives financières, même si le Parlement européen et certains Etats membres pourraient être tentés de remettre cette question sur la table en plaidant pour un cofinancement national<sup>(14)</sup>. Du point de vue de l'Union européenne dans son ensemble, cela signifie que la discussion sur l'utilisation future de ce budget ne

portera que sur 60 % de ce budget, puisque les 40 % consacrés à la PAC ont d'ores et déjà été "gelés". Cela diminue d'autant les marges de manœuvre pour une vraie réflexion sur l'utilisation du budget européen.

Mais il faut reconnaître que ce maintien du budget de la PAC a été obtenu au prix d'une réforme en profondeur de cette politique depuis 1992, jusqu'à la décision prise en 2003 de déconnecter les aides versées aux agriculteurs du volume de leur production.

En effet, cette politique fondée sur le productivisme a été victime de son succès dès la fin des années 1970, lorsque la politique d'auto-suffisance a progressivement entraîné la production d'excédents trop importants et des dépenses budgétaires telles qu'elles représentaient la quasi-totalité du budget communautaire aux dépens des autres politiques. En outre, le système de subventions aux exportations était largement critiqué au niveau international, dans le cadre de l'OMC.

Les premières réformes de la PAC, en 1992 et 1999, ont donc cherché à rapprocher la PAC du marché en baissant les prix garantis assurant aux agriculteurs un prix minimum pour leur production, et en les compensant par des aides directes aux producteurs, proportionnelles à la taille des exploitations, afin de soutenir leur revenu. Sous l'effet de ces deux réformes majeures, le poids de la PAC dans le budget communautaire est dorénavant de 43 %.

Cependant, cette politique continuait de faire l'objet de vives critiques de la part de plusieurs

<sup>(14)</sup> Cf. 2.3.2 et 2.3.3

# 2

**Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire**

acteurs, au sein de l'Union mais aussi à l'extérieur. Tout d'abord, nos partenaires commerciaux maintenaient leur condamnation d'une politique trop largement fondée sur des prix élevés et sur des subventions aux exportations constituant des distorsions de concurrence. Les pays en voie de développement en particulier s'en sont pris à cette politique qui, de leur point de vue, nuisait à leurs exportations. De plus, cette politique continuait à engendrer une surproduction importante, puisque les aides étaient essentiellement liées à la production. Enfin, il était reproché à la PAC de ne pas avoir réellement rompu avec la logique productiviste nuisible à l'environnement et à la sécurité alimentaire.

Enfin, l'élargissement en cours à des pays encore très agricoles risquait de faire exploser le budget de la PAC si celle-ci restait inchangée. En effet, la population agricole représente en moyenne plus de 13 % de la population active dans les dix nouveaux Etats membres.

C'est pourquoi une nouvelle réforme, radicale, a été décidée en 2003. Le cœur de cette réforme est le découplage entre production et aides grâce au remplacement de la plupart des aides directes perçues par les agriculteurs par un paiement unique par exploitation, indépendant de l'évolution de la production. Ce découplage devrait intervenir pour la plupart des pays en 2005, sauf exception pour certains où il interviendra en 2007. En outre, des éléments de découplage pourront être maintenus en cas de risque d'abandon de la production. Ce découplage s'accompagne d'une diminution des paiements directs aux grandes exploitations pour répondre à la critique d'une PAC profitant aux plus gros

exploitants et dégager les moyens nécessaires au développement rural.

Avec la réforme de 2003, l'Union européenne s'est donné les moyens de remédier définitivement à toute dérive budgétaire de la PAC, puisque désormais le montant des aides versées aux agriculteurs sera indépendant de l'évolution de la production.

## **2.2.2 Une politique régionale pour tous**

Devenue le deuxième poste de dépense du budget communautaire avec plus d'un tiers du budget, la politique régionale a vocation à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne, en réduisant les disparités de développement entre les différents Etats et les différentes régions.

La France bénéficie, sur la période 2000-2006, d'une enveloppe globale de 16 milliards d'euro au titre de la politique régionale, ce qui représente 7 % des aides régionales de l'UE et fait de la France le 6<sup>e</sup> bénéficiaire de cette politique dans l'Europe à 25.

En particulier, la France est le premier bénéficiaire des aides attribuées au titre de l'objectif 2, qui vise à redynamiser des zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Cet argent est utilisé : la France a fait, en 2004, de gros progrès en termes de consommation des crédits de la politique régionale.

Afin de se convaincre de l'utilité de cette politique pour les régions françaises, il suffit de men-

# 2

**Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire**

tionner quelques projets parmi tous ceux qui ont été menés à bien grâce aux financements européens. L'agrandissement du port du Havre (projet "PORT 2000") a bénéficié de 38 millions d'euro de subventions au titre de la politique régionale et d'un prêt de 140 millions d'euro de la Banque européenne d'investissement. En Picardie, le programme de réparation des dégâts causés par les inondations du printemps 2001 et les travaux de prévention des inondations a reçu 6,3 millions d'euro de l'Union européenne. Les ports de Charente-Maritime ont bénéficié de 17 millions d'euro de fonds européens pour leur modernisation. Le contournement routier d'Angoulême par l'est a été financé à 25 % par la politique régionale européenne, soit 5,8 millions d'euro. La construction de l'ensemble hospitalier de Mangot-Vulcin en Martinique a bénéficié de 46 millions d'euro de la part de l'Union européenne, soit plus du tiers du coût total du projet. Les exemples sont légion.

Compte tenu du plafonnement du budget de la PAC, le budget de la politique régionale pourrait devenir à terme le premier poste du budget communautaire. Mais, dans la mesure où la négociation sur la PAC a déjà eu lieu, la politique régionale constitue l'un des enjeux majeurs de la négociation sur les prochaines perspectives financières de l'Union.

Pour ces deux raisons, la politique régionale fait actuellement l'objet d'un débat sur ses finalités. Dans la mesure où l'Union s'est élargie à 10 nouveaux Etats qui accusent un certain retard de développement, la politique régionale doit-elle désormais se concentrer sur les

régions les plus pauvres qui se situent principalement dans ces 10 nouveaux Etats, au détriment des régions en reconversion de l'Union des 15 ? Faut-il au contraire préserver la double dimension actuelle de la politique régionale, développer les régions les plus pauvres et moderniser les régions en reconversion ? L'Union européenne a-t-elle encore les moyens d'offrir une politique régionale à tous ses Etats membres ? La réponse à ces questions détermine le sort qui sera réservé à la politique régionale dans le débat budgétaire qui s'engage.

C'est dans le cadre de ce débat que la Commission a proposé en 2004 une réforme d'envergure de cette politique. Avec une dotation totale de 330 milliards d'euro pour la période allant de 2007 à 2013, cette réforme propose de recentrer la politique régionale sur la croissance et l'emploi et d'en faire bénéficier l'ensemble des Etats membres. Cette proposition représente une hausse de plus de 30 % du budget de la politique régionale entre 2007 et 2013, au moment où le budget de la politique agricole est, quant à lui, gelé.

Les propositions de la Commission méritent d'être détaillées car elles illustrent assez bien ce que pourrait être une utilisation repensée et surtout modernisée du budget communautaire.

Les trois objectifs actuels des fonds structurels - objectif n° 1 : régions en retard de développement ; objectif n° 2 : régions en reconversion économique et sociale ; objectif n° 3 : formation et emploi - feraient place en 2007 aux trois suivants :

# 2

Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire

## Un objectif de convergence

Proche de l'actuel objectif n° 1, cet objectif est destiné à accélérer la convergence économique des régions les moins développées. L'objectif "Convergence" jouera un rôle essentiel dans les nouveaux États membres confrontés à des écarts de développement sans précédent au sein de l'Union.

L'objectif "Convergence" sera centré sur les pays dont le PNB par habitant sera inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union (fonds de cohésion) et sur les régions dont le PNB par habitant sera inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union, ce qui est principalement le cas de la majorité des nouveaux États membres. Mais pour consolider l'acquis des programmes antérieurs un soutien transitoire et spécifique est prévu, sur un mode dégressif jusqu'en 2013, pour les régions qui dépasseront l'indice de 75 % par suite du simple effet statistique de l'élargissement. Cela concerne principalement des régions d'Espagne, de Grèce et d'Allemagne.

D'un montant prévisionnel de 264 milliards d'euro - soit 79 % des fonds pour la période 2007-2013 -, les ressources de l'objectif "Convergence" seraient réparties comme suit :

- 24 % pour les pays bénéficiaires du fonds de cohésion ;
- 67 % pour les régions au PIB/hab. inférieur à 75 % de la moyenne ;
- 8 % pour les régions concernées par "l'effet statistique".

## Un objectif de compétitivité

Dans le reste de l'Union, une double approche est proposée à travers l'objectif "Compétitivité régionale et emploi". C'est sur ce point que la proposition de la Commission est innovante. Il s'agit, à travers des programmes de développement régional, de renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions en anticipant les changements économiques et sociaux et en soutenant l'innovation, la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et la prévention des risques. De plus, à travers des programmes nationaux ou de niveau territorial approprié, il convient de favoriser, sur la base de la stratégie européenne pour l'emploi, l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises et le développement de marchés du travail orientés vers l'insertion sociale.

Toutes les zones non couvertes par l'objectif "Convergence" seront susceptibles de bénéficier de l'objectif "Compétitivité". Il reviendra aux États membres de présenter la liste des régions pour lesquelles ils soumettront un programme à cofinancer par l'Union européenne ; le zonage communautaire préalable de l'actuel objectif n°2 sera ainsi supprimé.

L'objectif "Compétitivité" disposerait d'une enveloppe de 58 milliards d'euro, soit 17 % du total des fonds structurels pour la période 2007-2013.

Il est évident que, dans la mesure où cet objectif bénéficiera aux régions "développées", il sera le premier sacrifié si les États membres décident de réduire le budget de la politique

# 2

Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire

régionale par rapport aux propositions de la Commission.

## Un objectif de coopération territoriale

L'enjeu de cet objectif, inspiré de l'expérience de l'initiative communautaire "Interreg", est d'intensifier la coopération à trois niveaux : coopération transfrontalière, à travers des programmes conjoints ; coopération au niveau de zones transnationales ; réseaux de coopération et d'échange d'expériences dans l'ensemble de l'Union.

Cet objectif serait doté de 13 milliards d'euro, soit 4 % du total des fonds structurels.

Dernière innovation importante dans le débat actuel sur les délocalisations, la Commission propose que les aides doivent être remboursées si, dans un délai de 7 ans, des modifications importantes concernent une entreprise ou une collectivité publique ayant reçu des aides, ou résultent de l'arrêt d'une activité productive, par exemple à la suite d'une délocalisation.

### 2.2.3 Le financement des grandes infrastructures européennes

Le marché commun n'existera pas si les échanges - de biens, de services, de compétences - entre les Etats membres sont limités par l'absence d'infrastructures transnationales performantes, qu'il s'agisse de réseaux de transports, d'énergie ou de télécommunications. Or la plupart du temps, ces réseaux transeuropéens sont jugés secondaires par les Etats membres qui préfèrent concentrer leurs efforts sur les réseaux nationaux.

Dans ce domaine, la valeur ajoutée des financements communautaires est évidente. Ils offrent une stabilité des financements sur une période de 7 ans, soit une durée que beaucoup des budgets nationaux, qui sont annuels et soumis aux aléas de la conjoncture et des changements d'arbitrages, ne peuvent pas offrir. Ils jouent un effet de levier incitant les Etats membres à investir dans des projets à forte valeur ajoutée européenne, mais également à se coordonner entre eux.

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté, en avril 2004, une décision qui identifie 30 projets prioritaires de réseaux transeuropéens de transport (RTE) qui couvrent l'ensemble du territoire de l'Union. Cette décision vise à développer, en particulier, les axes Est-Ouest qui, historiquement, étaient peu développés du fait du "rideau de fer".

Le coût de ces projets s'élève à environ 225 milliards d'euro. La Commission a adopté, le 14 juillet 2004, dans le cadre des nouvelles perspectives financières 2007-2013, une proposition visant à augmenter de façon significative le budget des RTE : 20 milliards sur 7 ans (soit 3 milliards par an au lieu de 700 millions dans la période actuelle).

Parmi les projets jugés prioritaires par le Parlement européen et le Conseil, plusieurs concernent directement la France :

- le TGV-Est, qui vise à relier Paris à plusieurs villes de l'est de la France (Strasbourg, Metz, Nancy et Reims) puis à poursuivre la ligne vers le Luxembourg et l'Allemagne. Les usagers tireront un grand bénéfice de cette infrastructure.

# 2

Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire

Paris sera reliée à Strasbourg en 2h20. Reims ne sera plus qu'à 45 minutes de Paris. C'est l'un des projets devant recevoir le soutien communautaire le plus élevé ;

- l'axe ferroviaire Lyon – Turin qui sera étendu ensuite à Trieste, Ljubljana et Budapest. Il s'agit d'un projet visant à limiter le développement du trafic routier dans le massif alpin. Le projet permettra de transférer sur le rail une partie significative du trafic de marchandises, l'objectif étant de transporter d'ici 2030, plus de 40 millions de tonnes de marchandises par chemin de fer au lieu des 10 millions de tonnes actuelles. Dans les vallées alpines, ce transfert vers le rail se traduira par une diminution d'environ 1 million de poids lourds par an ;

- le TGV Rhin-Rhône : il reliera par une ligne à grande vitesse de 294 km trois branches : Dijon, Besançon et Mâcon ;

- le TGV Sud-Ouest : c'est un projet clef qui vise à relier à grande vitesse Paris à Barcelone et Madrid à l'horizon 2009. Le soutien communautaire programmé s'élève à 78 millions d'euro. ;

- le Canal Seine Nord doit permettre de relier le bassin parisien aux principaux ports de la mer du Nord. Il se présente comme une alternative à l'axe autoroutier Paris-Lille – déjà fortement congestionné – pour le transport de marchandises. Il se compose de voies navigables déjà existantes mais devant être aménagées et de nouveaux tronçons à construire (100 km environ).

Comme pour les projets financés par la politique régionale, cette énumération vise à rap-

porter que le budget de l'Union n'est pas une abstraction, ce que tendrait à laisser penser le débat, ésotérique pour le citoyen européen, sur le 1%. Il s'agit bien d'un budget d'investissement qui bénéficie directement aux régions françaises.

## 2.2.4 Mobiliser le budget européen en faveur de la croissance et de l'emploi

Tant la réforme de la politique régionale que la relance des grands projets de réseaux transeuropéens de transport montrent que le moment est venu pour l'Union européenne de mobiliser son budget en faveur de la croissance et de l'emploi. La hausse du budget européen se justifie par la priorité qui sera désormais accordée aux dépenses favorisant la croissance et donc l'emploi. Cette "règle d'or" européenne doit être au cœur de la stratégie de Lisbonne rénovée que l'Union européenne va mettre en oeuvre entre 2005 et 2010.

C'est en particulier la raison d'être du nouvel objectif de la politique régionale intitulé "Compétitivité régionale et emploi".

C'est aussi la vocation des dépenses européennes en faveur de l'éducation, de la formation et de la recherche. Ces dernières sont actuellement minimales : 2,6 % du budget pour la recherche (R&D), 1 % pour la société de l'information, 0,8 % pour l'éducation.

Dans ses propositions pour la période 2007-2013, la Commission propose donc logiquement d'accroître de manière assez spectaculaire ces différents postes : le budget de l'éducation et

# 2

Que paie  
l'Europe ?  
La problématique  
de l'utilisation  
du budget  
communautaire

de la formation serait multiplié par quatre entre 2006 et 2013, le budget de la recherche par 2,5. Pour se justifier, ces hausses doivent à tout prix être accompagnées d'une profonde réforme des procédures d'attribution des crédits, dans le sens d'une simplification, sinon elles ne serviront à rien car elles ne seront pas dépensées. Cela est particulièrement vrai pour les dépenses en matière de recherche.

## 2.3 Les positions en présence

La négociation promet d'être difficile pour deux raisons majeures : les sujets de conflits sont nombreux comme la remise en cause du "chèque britannique", la volonté de modération budgétaire des contributeurs nets, la remise en cause du budget de la PAC par certains Etats membres ou par le Parlement européen, la volonté des anciens bénéficiaires de la politique régionale de continuer à en profiter, etc. Et les positions de départ sont assez éloignées.

### 2.3.1 La Commission pour un budget ambitieux et consensuel

La Commission a proposé, en février 2004, une hausse substantielle du budget communautaire, justifiée par un recentrage du budget européen en faveur de la croissance et de l'emploi. Cette proposition est innovante et ambitieuse, et probablement incontournable dans le contexte actuel de croissance faible et de chômage persistant en Europe. La Commission suggère aussi de revoir complètement la structure du budget afin de mieux faire ressortir ces nouvelles prio-

rités : "croissance durable", "compétitivité pour la croissance et l'emploi", "cohésion pour la croissance et l'emploi", etc.

Il apparaît en fait que la proposition de la Commission cherche à être la plus consensuelle possible, puisqu'elle peut potentiellement satisfaire un très grand nombre d'Etats membres de l'Union : les nouveaux Etats membres qui bénéficieront d'une politique régionale généreuse ; les "anciens" grands bénéficiaires de la politique de cohésion, puisque la Commission prévoit un dispositif de "phasing out" relativement généreux ; le Royaume-Uni, puisque la Commission ne propose pas une suppression totale de la compensation britannique ; les autres principaux contributeurs nets, puisqu'ils bénéficieront désormais, eux aussi, du mécanisme de compensation.

Mais un budget consensuel a nécessairement un coût plus élevé : 1,14 % du Revenu National Brut (RNB) de l'Union européenne en crédits de paiement, 1,24 % en crédits d'engagement. C'est sur ce point que le débat avec les Etats membres s'est, pour l'instant, cristallisé.

### 2.3.2 Les rapports de force entre Etats membres

C'est au sein du Conseil européen que la négociation va se jouer. Les Etats membres n'ont pas encore dévoilé toutes leurs cartes, mais les principales positions en présence sont connues à ce jour :

- les grands bénéficiaires actuels de la politique régionale (Espagne, Grèce, Portugal, Italie, Allemagne)

# 2

**Que paie l'Europe ?  
La problématique de l'utilisation du budget communautaire**

refusent que leurs régions les plus pauvres soient privées d'aides simplement parce que d'autres pays plus pauvres sont entrés dans l'Union ;

- les dix nouveaux Etats membres ont des attentes fortes en ce qui concerne les aides régionales ;

- enfin, la France refuse de rouvrir le dossier agricole, conclu en 2002 par un accord des chefs d'Etat et de gouvernement ; elle devrait bénéficier du soutien de l'Allemagne sur ce point, puisque l'accord de 2002 sur la PAC était, à l'origine, un accord franco-allemand.

Les positions des Etats membres sur le volet "ressources" du budget de l'Union sont aussi tranchées. Six d'entre eux (France, Allemagne, Suède, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni) veulent maintenir le budget à 1 % du Revenu National Brut de l'Union. Le Royaume-Uni refuse catégoriquement toute remise en cause de son "rabais" tandis que la France prône cette remise en cause.

En clair, cela signifie qu'une alliance par défaut pourrait se constituer entre bénéficiaires de la PAC, bénéficiaires de la politique régionale et contributeurs nets. Ce qui correspond à une vingtaine d'Etats membres autour du scénario suivant : augmentation marginale du budget européen, diminution marginale du rabais britannique<sup>(15)</sup>, maintien de la PAC au niveau décidé en 2002, politique régionale généreuse envers les pays et les régions pauvres de l'Union.

Un tel accord se ferait nécessairement aux dépens des autres politiques, en particulier des politiques

de croissance comme la recherche, les réseaux de transport, ou la compétitivité, puisqu'il n'y aurait plus aucune marge de manœuvre pour les augmenter. Or ce sont les domaines dans lesquels la plus-value de l'Union européenne est la plus forte, où les économies d'échelle sont les plus grandes. C'est pourquoi ces politiques sont moins "ciblées" sur certains Etats, comme la PAC ou la politique régionale. Est-ce pour cette raison que les Etats membres sont moins enclins à les défendre ?

### **2.3.3 Quelle sera la position du Parlement européen ?**

Le Parlement va, lui aussi, jouer un rôle déterminant dans la négociation qui s'est engagée, puisqu'il devra approuver l'accord obtenu par les Etats membres.

Sa position dépendra, bien sûr, du contenu de l'accord auquel seront parvenus les Etats membres. Mais il est déjà possible aujourd'hui de se faire une idée de ce que sera cette position, puisque le Parlement a adopté, le 22 avril 2004, une résolution sur les propositions que venait de présenter la Commission pour les perspectives financières 2007-2013. Par ailleurs, le projet de rapport de la commission compétente du Parlement européen a été rendu public en avril 2005.

Dans sa résolution de 2004, le Parlement européen prend notamment une position forte sur la PAC : il déclare ne pas se sentir lié par l'accord intervenu en octobre 2002 au sein du Conseil européen sur le budget de la PAC.

Le projet de rapport va beaucoup plus loin. Il avance le chiffre de 1,10 % du RNB de l'Union

<sup>(15)</sup> Par exemple en le plafonnant au niveau qu'il avait atteint le 30 avril 2004, à la veille de l'élargissement aux dix nouveaux Etats membres ; de cette manière, le Royaume-Uni participerait normalement au financement de l'élargissement.



# 2

**Que paie  
l'Europe ?  
La problématique  
de l'utilisation  
du budget  
communautaire**

européenne en crédits de paiement pour le montant global du budget, soit une position plus proche de celle de la Commission (1,14 %) que de celle des Etats membres restrictifs (1 %).

Pour gager cette diminution par rapport aux propositions de la Commission, le rapporteur s'en prend essentiellement à la PAC : "l'enveloppe consacrée à l'agriculture représente toujours un volume de crédits disproportionné". Il propose donc d'intégrer la Roumanie et la Bulgarie, qui devraient rejoindre l'Union européenne en 2007, dans le montant des dépenses agricoles décidé en 2002, prévu pour 25 et non 27 Etats membres. Cette proposition n'est pas anecdotique, car la Roumanie et la Bulgarie sont des pays à forte composante agricole et, donc potentiellement, de "gros clients" de la PAC. Le rapporteur propose aussi que les Etats cofinancent provisoirement les dépenses agricoles si les besoins exèdent les prévisions. En d'autres termes, une certaine renationalisation de la PAC dont la France ne veut pas entendre parler.

Ce projet de rapport devra encore faire l'objet d'un accord au sein de la commission compétente, puis au sein du Parlement dans son ensemble. Son contenu sera donc probablement modifié. Mais, concernant la position du Parlement européen dans la négociation sur les perspectives financières, il est d'ores et déjà possible d'avoir deux certitudes : il adoptera une position dure sur la PAC, même s'il ne va pas aussi loin que son rapporteur ; surtout, le Parlement, politiquement galvanisé par le rôle qu'il a joué lors de la nomination de la nouvelle Commission, n'hésitera pas à remettre en cause un accord entre la Commission et le Conseil

européen si ses positions ne sont pas prises en compte.

# Conclusion

Le débat sur la meilleure façon d'utiliser le budget de l'Europe n'a pas encore eu lieu. Il est pourtant essentiel : il détermine les priorités de l'Europe élargie jusqu'en 2013. Les Etats membres se contentent pour le moment d'un débat – virulent – sur le financement de l'Europe : le niveau global de son budget et la répartition de la charge entre les Etats membres.

Il est nécessaire d'examiner aussi la nature et surtout la légitimité des dépenses que l'Union européenne pourrait engager au cours de ces prochaines années. C'est à cette condition que nous pourrions dire si le bon niveau du budget de l'Union européenne est 1 % de son revenu national brut, ou 1,14 %, ou encore un chiffre intermédiaire entre ces deux extrêmes.

Il faut mettre en avant dès maintenant les deux principes forts qui devront orienter la négociation :

- la solidarité : c'est tout le sens de la construction européenne et, en particulier, du dernier élargissement. Ce principe est difficilement conciliable avec un mécanisme de remboursement aux contributeurs nets, que ce soit l'actuel chèque britannique ou la correction généralisée proposée par la Commission, qui introduit une logique comptable dans le projet politique européen. Il paraît inévitable que le Royaume-Uni, politique-

ment isolé, finisse par accepter une remise en cause même partielle de son rabais. Par ailleurs, les Etats membres, dans leur grande majorité, ne semblent pas convaincus par l'extension du mécanisme de correction à l'ensemble des contributeurs nets. Enfin, ce principe de solidarité oblige l'Union européenne à se montrer généreuse vis-à-vis des nouveaux Etats membres, en particulier dans le cadre de la politique régionale. Fort heureusement, ce point essentiel semble n'être contesté par aucun Etat membre.

- le recentrage sur les actions en faveur de la croissance : cette logique sous-tend clairement le projet que la Commission a présenté en 2004. Il ne faudrait pas le dénaturer sur ce point : il fait entrer le budget de l'Union dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Or, il y a un risque évident : les dépenses agricoles sont déjà fixées, les dépenses régionales doivent être accordées, en priorité, aux régions en retard de développement dans les nouveaux Etats membres. Par conséquent, tout le volet "croissance" du budget (politique régionale en faveur des régions en reconversion, dépenses de recherche et développement, financement des réseaux transeuropéens) constituera la variable d'ajustement. Ce serait un grave contresens à l'heure où les pays européens, et notamment les plus "développés", souffrent d'un réel manque de croissance économique et d'un taux de chômage élevé. Chacun doit donc faire un geste pour créer les marges de manœuvre nécessaires pour financer ces politiques de croissance. La France devra accepter de revoir, même à la marge, l'accord de 2002 sur la PAC ; les anciens bénéficiaires de la politique de cohésion devront accepter de voir leurs aides diminuer ; enfin, les "Six" qui ont réclamé un maintien du budget à

## Conclusion

I % devront accepter une augmentation du budget communautaire.

Si chaque Etat membre fait un pas vers l'intérêt commun, il sera possible de trouver un accord sur un budget qui assure la solidarité et œuvre pour la croissance.

# Annexes

## Quelques chiffres utiles sur la situation de la France par rapport au budget de l'Union européenne<sup>(16)</sup>

### L'argent versé par la France à l'Union européenne (chiffres 2004)

Contribution de la France : 16 milliards d'euro (soit 17 % des ressources de l'Union)

Par Français : 262 euro, soit moins d'un euro par Français et par jour

### L'argent reçu par la France de l'Union européenne (chiffres 2001<sup>(17)</sup>)

Crédits européens attribués à la France (PAC, politique régionale, etc) : 11 milliards d'euro

Par Français : 186 euro

### Le "coût de l'appartenance à l'Union européenne" pour la France (chiffres 2001)

Après retranchement des crédits versés par l'Union de la contribution française : 2,7 milliards d'euro

Par Français : 45 euro

A titre de comparaison, le coût de l'appartenance à l'Union en 2001...

...pour un Allemand : 114 euro

...pour un Italien : 50 euro

...pour un Britannique : 30 euro

Inversement, l'appartenance à l'Union a rapporté à l'Espagne 180 euro par habitant en 2001

### Le coût du chèque britannique pour la France (chiffres 2003)

Coût pour la France : 1,7 milliard d'euro

Cela représente...

...près d'un tiers du coût total du chèque britannique

...10 % de la contribution française au budget de l'Union

Par Français : 28 euro

A titre de comparaison, le coût du chèque britannique...

...pour un Italien : 25 euro

...pour un Allemand : 5 euro

Inversement, le chèque britannique permet au Royaume-Uni d'économiser 93 euro par habitant

### Le coût de l'élargissement de 2004 pour la France

a) Avant l'élargissement (période 1990-2003)

Contribution de la France : 4 milliards d'euro

Coût par Français : moins de 5 euro par an

b) Depuis l'élargissement (moyenne 2004-2006)

Contribution de la France : 2,675 milliards d'euro sur 3 ans, soit 891 millions d'euro par an

Coût par Français : 14,85 euro par an

<sup>(16)</sup> Sources : projet de loi de finances 2005 ; rapport Vinçon-Laffineur ; Pour l'Europe réunie, Jean-Dominique Giuliani, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2002.

<sup>(17)</sup> Dernier chiffre disponible sur ce point.

# Bibliographie

- Jean-Dominique Giuliani, "Pour l'Europe réunie", Notes de la Fondation Robert Schuman, 2002.
- M. Lechantre et D. Schajer, "Le budget de l'Union européenne", coll. "Réflexes Europe", La documentation française, 2003.
- "An agenda for a growing Europe. The Sapir Report", Oxford University press, 2003.
- Marc Laffineur et Serge Vinçon, "Les perspectives financières européennes 2007-2013. Rapport au Premier ministre", La documentation française, 2004.
- "Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie", ouvrage collectif sous la coordination de Maxime Lefebvre, CEES-IFRI, 2004.
- Relations financières avec l'Union européenne, "jaune" annexé au projet de loi de finances 2005, disponible en ligne sur le site du ministère des finances à l'adresse suivante : [www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget\\_etat/index.htm](http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm)

# Déjà parus...

- Constitution européenne : deux fois "oui"**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005
- L'Union européenne face à l'immigration**  
Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004
- L'avenir de l'Europe spatiale**  
Nicolas Werner, Octobre 2004
- Laïcité : le modèle français sous influence européenne**  
Olivier Dord, Septembre 2004
- Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique**  
Joseph P. Quinlan, Juin 2004
- L'Europe, une chance pour la femme**  
Pascale Joannin, mai 2004
- Le Parlement européen : un défi pour l'influence française**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril 2004
- L'euro aujourd'hui**  
François Dutaux-Lombard, Janvier 2004
- Vers une bioéthique européenne ? L'exemple de l'embryon humain**  
Laurence Lepienne, Novembre 2003
- La France, grâce à l'Europe**  
Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003
- Pour en finir avec l'hécatombe routière**  
Béatrice Houchard, Juin 2003
- Espace pénal commun en Europe : Quelles perspectives ?**  
Jean-François Kriegk, Dominique Barella, Mai 2003
- La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ?**  
Hélène Masson, Avril 2003
- Ce sera une autre Europe**  
Alain Lamassoure, Mars 2003
- Justice, police et sécurité dans l'Union européenne**  
Hubert Haenel, Février 2003
- Un président pour l'Europe**  
Pierre Lequiller, Janvier 2003
- Pour l'Europe réunie**  
Jean-Dominique Giuliani, Novembre 2002
- La fonction publique française en Europe**  
Eugénie Rabourdin, Juin 2002
- Adresse européenne à Monsieur le Président de la République française**  
Dominique Reynié, Mai 2002
- L'héritage du fédéralisme ? Etats-Unis/Europe**  
Thierry Chopin, Mars 2002
- L'Europe : un espace pour la recherche et l'innovation**  
Gérard Tobelem et Nicolas Georges, Mars 2002
- Les moyens de la sécurité publique**  
Éléments d'analyse comparative  
Février 2002

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris  
Tél. : 33 1 53 63 83 00 - Fax : 33 1 53 63 83 01

Rond Point Schuman 6 - B.1040 Bruxelles  
Tél. : 32 (0)2 234 78 26 - Fax : 32 (0)2 234 77 72

[www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
[p.joannin@robert-schuman.org](mailto:p.joannin@robert-schuman.org)

Achévé d'imprimer en avril 2005