

# QUEL BUDGET EUROPÉEN À L'HORIZON 2013 ?

## Moyens et politiques d'une Union élargie

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne s'est élargie à 10 nouveaux États membres. Cet élargissement, sans précédent par son ampleur et ses conséquences, constitue pour le processus de construction européenne à la fois une chance et un défi. Il conduit l'Union à s'interroger sur son devenir et sur sa signification même : quel est désormais le projet commun qui anime les États membres et quels sont les moyens qu'ils sont décidés à mettre au service de ce projet ?

Les *moyens institutionnels* ont fait l'objet d'une longue négociation qui a débouché sur l'adoption d'un traité constitutionnel. Une autre négociation essentielle s'engage désormais : celle qui porte sur les *moyens financiers* de l'Union européenne (les « perspectives financières 2007-2013 »). Le budget européen a une importance politique majeure : il conditionne le niveau d'ambition des politiques communes que l'Union élargie veut mettre en œuvre et la solidarité qu'elle veut manifester tant à l'égard de ses membres qu'à l'égard du reste du monde.

Cette étude, conduite en partenariat entre le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) et l'Institut français des relations internationales (Ifri), a été réalisée dans le cadre d'un groupe de travail coordonné par Maxime Lefebvre, chargé des affaires européennes à l'Ifri. Elle analyse les enjeux de la négociation budgétaire, offre des réflexions nouvelles sur l'avenir des politiques communes et sur l'approfondissement politique de la construction européenne, et développe divers scénarios pour le budget européen à l'horizon 2013.

*Sous la coordination de Maxime Lefebvre, avec Nicolas-Jean Brehon, Patrice Cardot, Stefan Collignon, Jacques Le Cacheux, Magdalena Werpachowska et Hugo Zsolt de Sousa.*

Diffusion :  
La Documentation française  
29-31, quai Voltaire  
75340 Paris Cedex 07  
Téléphone : 33 (0)1 40 15 70 00  
Télécopie : 33 (0)1 40 15 72 30  
[www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)

Prix : 15 €  
ISBN 2-86592-160-3



QUEL BUDGET EUROPÉEN À L'HORIZON 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie

# QUEL BUDGET EUROPÉEN À L'HORIZON 2013 ?

## Moyens et politiques d'une Union élargie

**Sous la coordination de Maxime LEFEBVRE**

*Avec Nicolas-Jean BREHON, Patrice CARDOT,  
Stefan COLLIGNON, Jacques LE CACHEUX,  
Magdalena WERPACHOWSKA et Hugo ZSOLT de SOUSA*

ifri

**cees**   
Centre des Etudes Européennes de Strasbourg

travaux &  
recherches **ifri** 

QUEL BUDGET  
EUROPÉEN  
À L'HORIZON 2013 ?

Moyens et politiques d'une Union élargie



# QUEL BUDGET EUROPÉEN À L'HORIZON 2013 ?

Moyens et politiques d'une Union élargie

**Sous la coordination de Maxime LEFEBVRE**

*Avec Nicolas-Jean BREHON, Patrice CARDOT,*

*Stefan COLLIGNON, Jacques LE CACHEUX,*

*Magdalena WERPACHOWSKA et Hugo ZSOLT de SOUSA*



Centre des Etudes Européennes de Strasbourg



L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Le Centre des études européennes de Strasbourg (CESS) est placé sous la tutelle du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Il a pour vocation d'assurer des formations à l'adresse de tous publics et d'encourager les études et la recherche, dans les domaines de compétence relevant de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Le CEES intervient également en matière de coopération administrative européenne.

*Cette étude, réalisée en partenariat entre l'Ifri et le CEES,  
a été conduite par un groupe de travail coordonné par Maxime Lefebvre,  
chargé des affaires européennes à l'Ifri.*

*Les contributions des membres du groupe de travail n'engagent que leurs auteurs.  
Le résumé conclusif de l'étude reflète l'approche collective du groupe de travail.*

© DROITS EXCLUSIVEMENT RÉSERVÉS – IFRI – PARIS, 2004  
ISSN 0757-4495  
ISBN : 2-86592-160-3

INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES  
27, RUE DE LA PROCESSION – 75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE  
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 – FAX : 33 (0)1 40 61 60 60  
E-MAIL : ifri@ifri.org – SITE INTERNET : www.ifri.org

# Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>7</b>
<b>Résumé conclusif</b> .....	<b>9</b>
<b>Première partie</b>	
LE BUDGET EUROPÉEN A L'ÉPREUVE DE L'ÉLARGISSEMENT .....	<b>19</b>
Maxime Lefebvre	
<b>Deuxième partie</b>	
QUEL AVENIR POUR LES POLITIQUES COMMUNES ? .....	<b>61</b>
L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes .....	<b>63</b>
Jacques Le Cacheux	
L'impact des fonds structurels sur les économies ibériques ....	<b>81</b>
Hugo Zsolt de Souza	
La politique régionale et de cohésion après l'élargissement ....	<b>99</b>
Maxime Lefebvre et Magdalena Werpachowska	
Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense ....	<b>117</b>
Patrice Cardot	
<b>Troisième partie</b>	
BUDGET EUROPÉEN ET APPROFONDISSEMENT POLITIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE .....	<b>139</b>
Le fédéralisme budgétaire dans la zone euro .....	<b>141</b>
Stefan Collignon	
L'impôt européen .....	<b>161</b>
Nicolas-Jean Brehon	
<b>Quatrième partie</b>	
TROIS SCÉNARIOS ALTERNATIFS POUR LE BUDGET EUROPÉEN DE 2013 .....	<b>183</b>
Maxime Lefebvre	
<b>Annexe statistique</b> .....	<b>203</b>



## Avant-propos

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne s'est élargie à 10 nouveaux États membres. Cet élargissement, sans précédent par son ampleur et ses conséquences, constitue pour le processus de construction européenne à la fois une chance et un défi. Il conduit en tout cas l'Union à s'interroger sur son devenir et sur sa signification même : quel est désormais le projet commun qui anime les États membres et quels sont les moyens qu'ils sont décidés à mettre au service de ce projet ?

Les *moyens institutionnels* ont fait l'objet d'une longue négociation qui a débouché sur l'adoption d'un traité constitutionnel.

Une autre négociation essentielle s'engage désormais : celle qui porte sur les *moyens financiers* de l'Union européenne pour les sept années à venir, soit, pour reprendre la terminologie européenne, sur les « perspectives financières 2007-2013 ».

Cette négociation, d'une grande technicité, revêt une importance politique majeure. Des montants considérables sont en effet en jeu (de l'ordre de 1 000 milliards d'euros pour l'ensemble de la période). Mais, plus fondamentalement, le financement détermine le niveau d'ambition des politiques communes que l'Union élargie veut mettre en œuvre. À travers ses budgets annuels, l'Union doit définir des priorités et des projets. Elle doit décider du degré de solidarité qu'elle veut manifester à l'égard de ses membres d'une part et à l'égard du reste du monde d'autre part.

Dans ce contexte, le *Centre des études européennes de Strasbourg* (CEES) et l'*Institut français des relations internatio-*



nales (Ifri) ont souhaité s'associer pour apporter une contribution utile aux négociateurs et explorer un certain nombre de pistes opérationnelles.

L'étude qui suit combine plusieurs originalités :

– la *réflexion collective* : un groupe de travail, coordonné par l'Ifri, s'est réuni régulièrement entre janvier et mai 2004 et a consulté de nombreuses personnalités de l'administration, de la Commission européenne et du monde de la recherche ; les contributions des membres du groupe n'engagent que leurs auteurs, mais elles se sont nourries de cette réflexion collective, qui se reflète dans le « résumé conclusif » de l'étude ;

– la *dimension européenne* : quatre pays européens sont représentés dans le groupe de travail et le souci de définir le « bien public européen » a inspiré les membres du groupe ;

– la *pluridisciplinarité* : les auteurs, issus à la fois du monde académique et de la fonction publique, ont procédé à une analyse économique, technique, budgétaire du sujet, mais ils ont aussi intégré sa dimension politique et diplomatique (l'importance du budget européen pour l'approfondissement démocratique de la construction européenne ; les difficultés d'une négociation qui sera d'abord intergouvernementale) ;

– la *contribution au débat démocratique* : on dit souvent que la construction européenne pêche par excès de technocratie et de confidentialité ; il est heureux qu'une réflexion relevant du domaine public contribue à éclairer les enjeux considérables de la prochaine négociation budgétaire ;

– une *orientation prospective et concrète* : l'étude ne se contente pas d'éclairer les enjeux de la négociation ou de critiquer les positions en présence ; elle défriche des pistes inexplorées, formule des recommandations, élabore des scénarios alternatifs, dessine des horizons nouveaux.

Cette étude sur l'avenir du budget européen ne prétend ni offrir une solution miracle pour réussir la négociation ni définir le meilleur budget européen possible. Mais, si les recommandations et les suggestions qu'elle formule peuvent faciliter la décision, éclairer les choix publics et susciter le débat, elle aura atteint son objectif.

Ralph Dassa,  
directeur du CEES

Maxime Lefebvre,  
chargé des affaires européennes à l'Ifri

## Résumé conclusif

---



## Résumé conclusif

Alors que l'Union européenne comprend désormais 25 États membres et que d'autres élargissements sont encore prévus (la Roumanie et la Bulgarie dès 2007), la négociation des prochaines perspectives financières 2007-2013 s'annonce comme une étape capitale pour l'avenir de la construction européenne.

1. Le budget européen, avec les politiques communes qu'il finance, a une fonction éminemment intégratrice. Le rapport MacDougall, dans les années 1970, envisageait une intégration des finances publiques parallèle à celle des marchés et à l'unification monétaire. Il proposait d'allouer entièrement la fonction défense au niveau européen, ce qui aboutissait à un budget européen de l'ordre de 2 % du PIB communautaire. Il envisageait au-delà une évolution vers un stade « pré-fédéral » dans lequel le budget européen atteindrait 5 à 7 % du PIB.

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

Le budget européen est caractérisé par une forme d'inertie liée à la sédimentation des politiques communes mises en place depuis les années 1950, au point que le rapport Sapir a parlé de « relique historique ». Le risque existe aujourd'hui qu'un budget communautaire trop faible aboutisse à une

re-nationalisation des politiques communes construites au fil du temps et ne dégage pas suffisamment de moyens pour muscler les politiques apportant une véritable « valeur ajoutée » à l'action européenne. La dynamique de la construction européenne serait alors brisée.

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

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

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

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

Les propositions de la Commission vont plutôt dans le bon sens. Elles prévoient, suivant au moins partiellement les recommandations du rapport Sapir de l'été 2003, d'accroître

les dépenses de compétitivité (recherche, éducation, infrastructures...), qui devraient tripler d'ici à 2013. Les dépenses agricoles de marché seraient plafonnées, conformément à l'accord de Bruxelles de 2002, et leur part relative dans le budget total devrait donc diminuer. Compte tenu de la proportion croissante des aides qui seront versées aux agriculteurs des nouveaux États membres, cela veut dire aussi que les agriculteurs des anciens États membres seront de moins en moins aidés. La Commission prévoit enfin une politique régionale large qui assure un effort de solidarité significatif en vue d'accélérer le rattrapage économique des nouveaux États membres, mais qui continue d'aider aussi les autres régions de l'Union européenne.

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

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

D'après nos simulations, plusieurs pays se retrouveraient, dans le scénario de la Commission européenne, contributeurs nets du budget européen entre 0,6 et 0,8 % de leur RNB à l'ho-

rizon 2013. Le Royaume-Uni demeurerait, en l'absence de correction, le principal pays contributeur net en raison de son faible retour sur la politique agricole et la politique régionale. Mais le maintien de son chèque le mettrait dans une situation exagérément favorable alors même qu'il est désormais (contrairement au passé) un pays dont la richesse par habitant dépasse largement la moyenne européenne. En l'état actuel, la France apparaît comme le principal pays pénalisé par le maintien du chèque britannique.

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

Or, la solidarité exprimée par la politique régionale est une nécessité. L'expérience des pays de la « cohésion » (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal) depuis 1988 a montré que les aides structurelles, dans la mesure où elles sont accompagnées de bonnes politiques macroéconomiques, peuvent contribuer au processus de rattrapage des États, et dans une moindre mesure des régions. Les nouveaux États membres partant d'un niveau relativement plus bas, il est important de maintenir une politique régionale forte. On peut cependant discuter du niveau souhaitable de solidarité budgétaire (la fonction redistributive des finances publiques) et de l'utilité de saupoudrer les crédits partout au lieu de les concentrer sur les pays les plus pauvres.

– La question de la solidarité et de l'équité doit être mise en regard de la théorie économique du fédéralisme budgétaire, qui a montré l'intérêt de centraliser au niveau fédéral les fonctions de stabilisation et de redistribution des finances

publiques, et de décentraliser la fonction d'allocation (financement des biens publics).

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

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

Il est important aussi de définir au niveau européen l'allocation des « biens publics européens » que sont la gestion de l'UEM (le taux d'intérêt, le taux de change, la surveillance de l'inflation, la position budgétaire agrégée) mais aussi les politiques communes comme la politique agricole, la politique régionale, la politique extérieure et de défense. Il serait logique qu'un budget européen voté démocratiquement pour financer des biens publics européens puisse être financé par un impôt européen (combinant par exemple différentes ressources fiscales européennes : droits de douane, taxe sur l'énergie, TVA, impôt sur les sociétés). L'avènement de la démocratie dans nos États nationaux a été étroitement lié au consentement à l'impôt. La mise en place d'un système budgétaire fédéral va de pair avec l'approfondissement politique et démo-



cratique de la construction européenne. Tout cela n'est pas incompatible avec la maîtrise des finances publiques, le plafond de ressources propres pouvant être maintenu à un niveau égal ou légèrement supérieur à 1,24 % du RNB communautaire.

Pour avancer dans cette direction, on peut se demander si la politique européenne de défense commune, qui se trouve être en plein développement sur le double plan institutionnel et capacitaire, n'offre pas actuellement une réelle opportunité. La création d'une véritable assise budgétaire pour la défense européenne permettrait en effet à la fois de renforcer l'intégration des moyens européens en matière de défense (notamment dans le domaine de la recherche et de l'acquisition d'armements), de renforcer la fonction défense de l'Union européenne (outil essentiel pour gérer les crises et affirmer son rôle stabilisateur dans le monde) et de produire un « bien collectif » au niveau européen. Le renforcement du poids de l'Union européenne sur la scène internationale, la défense et l'affirmation de son identité vis-à-vis de l'extérieur, ne constituent-ils pas là un bien collectif idéal ?

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

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

Le scénario « *compétitivité-solidarité* », qui se situe également au niveau de 1 % du RNB, sacrifie une partie de la politique régionale (l'objectif 2, destiné aux anciens États membres) pour concentrer l'effort sur les dépenses de compétitivité et sur les aides aux régions les plus pauvres de l'Union européenne (principalement situées dans les nouveaux États membres, mais comprenant également quelques régions des

anciens États membres, y compris celles qui cesseraient d'être éligibles mais bénéficieraient d'une aide transitoire – « phasing out » statistique). Ce scénario ne règle pas le problème des « soldes nets » et appellera, comme le scénario précédent, la généralisation d'un mécanisme correcteur en substitution du chèque britannique.

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

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

Ce dernier scénario « *biens publics européens* » n'est peut-être pas le plus réaliste, mais il n'est pas le moins prometteur. Il montre une direction alternative à la renationalisation des politiques communes et à la généralisation du chèque britannique. Sans viser l'accroissement irréaliste du budget commu-

nautaire, il permet de surmonter les défis de l'élargissement par un surcroît d'intégration et d'efficacité au niveau européen, et de muscler un projet commun à 25 ou plus.

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

## **Première partie**

Le budget européen à l'épreuve  
de l'élargissement



# Le budget européen à l'épreuve de l'élargissement

MAXIME LEFEBVRE

Le budget européen était proche de 100 milliards d'euros en 2003. Ce montant est à la fois important en valeur absolue (il représente un tiers du budget de l'État français) et faible en valeur relative (1 % du RNB<sup>1</sup> de l'Union européenne à 15). La négociation du budget européen est une question importante, car elle conditionne le degré de solidarité et d'action commune de l'Union. La problématique du budget européen (qui paie pour quoi et pour qui ?) ne peut être dissociée de la problématique de la construction politique de l'Europe.

Le budget européen est régi depuis 1988 par les « perspectives financières » pluriannuelles, qui arrêtent pour plusieurs années les plafonds de ressources et de catégories de dépenses. Les dernières perspectives financières ont été arrêtées par le Conseil européen de Berlin (mars 1999) et régissent les années 2000-2006. Les prochaines concerneront les années 2007-2013 et leur négociation devra s'engager entre les États dès que la Commission aura présenté ses propositions. C'est la Commission actuelle, dont le mandat expire en novembre 2004, qui déposera ses propositions d'accord interinstitutionnel Commission-Conseil-Parlement. Mais les négociations ne s'engageront véritablement que sous la prochaine législature.

---

1. Depuis 2002, la notion de « revenu national brut » (RNB) se substitue à celle de PNB pour le calcul des ressources propres du budget communautaire

L'élargissement est naturellement une dimension capitale de cette négociation. En intégrant de nouveaux États membres plus pauvres, l'Union européenne (UE) va devoir consentir un effort de solidarité et de cohésion. Mais le processus de rattrapage des anciens États membres peut aussi être une formidable opportunité de croissance pour l'ensemble de l'économie européenne. Les Quinze avaient déjà, en 1999, réservé une enveloppe pour les pays adhérents. Elle a été confirmée par le Conseil européen de Copenhague, en octobre 2002, pour permettre le financement de l'élargissement sur la période 2004-2006.

Au-delà, la négociation s'ouvre sur une page presque blanche. Quelques études ont été réalisées, notamment le « rapport Sapir » rendu public en juillet 2003 et rédigé par un groupe d'économistes à la demande du président de la Commission. La Commission elle-même a présenté en février 2004 une communication proposant un cadre financier de 1,14 % du RNB de l'Union élargie sur les années 2007-2013 (en crédits de paiement). Sur cette base, elle a dû déposer des propositions législatives plus précises à l'été 2004.

La négociation sera longue et compliquée. C'est aux Vingt-cinq qu'il appartient désormais de fabriquer le compromis nécessaire entre solidarité (entre États riches et pauvres), équité (entre pays contributeurs) et efficacité (pour relancer la croissance et la compétitivité européennes).

## **1. Le budget européen avant l'élargissement**

Le budget européen reste marqué par son histoire, en particulier par l'accumulation successive des différentes « ressources propres » depuis 1970 (qui pallient l'absence d'impôt européen) et par la définition progressive des politiques communes (au premier plan desquelles figurent aujourd'hui la politique agricole et la politique régionale).

Le budget des Communautés européennes est passé de 60 millions d'ECU en 1960 à 3,6 milliards en 1970, 16,5 milliards en 1980, 45,6 milliards en 1990. En 2003, le total des crédits de paiement était de 98 milliards d'euros (100 milliards en crédits d'engagement). En 2004, première

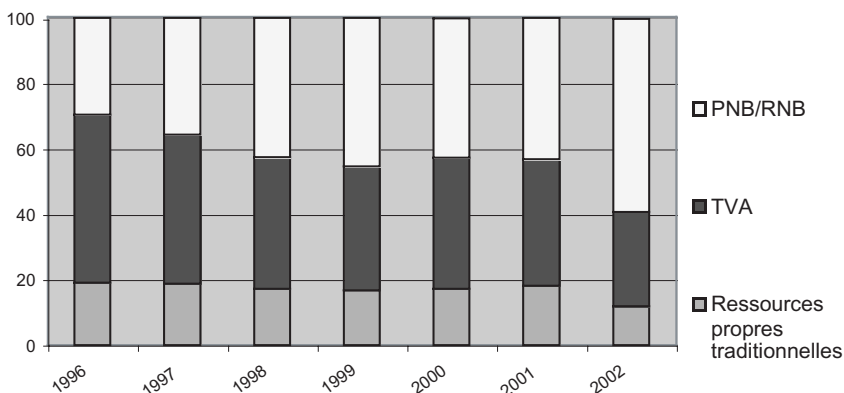
année de l'élargissement, le projet de budget européen se monte à 100 milliards d'euros en crédits de paiement (et 111 milliards en crédits d'engagement, les crédits engagés pouvant faire l'objet de paiements décalés). Tous les crédits ne sont cependant pas consommés, si bien que l'exécution du budget européen est en fin de compte inférieure aux prévisions.

### 1.1. Les recettes

L'Union européenne ne prélève pas directement les « ressources propres ». Ce sont les États qui les reversent au budget communautaire. Une décision du Conseil, prise en 2000 et entrée en vigueur en 2002, a modifié le régime des ressources propres.

a) *Les ressources propres dites « traditionnelles »* sont liées aux politiques communautaires : ce sont les prélèvements agricoles, les cotisations sur le sucre et les droits de douane sur les importations dans l'Union européenne. Les États membres les reversent au budget communautaire après un prélèvement correspondant aux frais de perception. Ce prélèvement est passé de 10 à 25 % avec la nouvelle décision ressources propres, ce qui entraîne une baisse de la part relative des ressources traditionnelles dans les recettes du budget communautaire.

**Graphique 1. Structure des ressources du budget de l'Union européenne, 1996-2002 (en %)**





Les ressources traditionnelles représentaient autrefois l'essentiel des recettes du budget communautaire. Leur part a baissé à 12 % en 2002.

b) La « *ressource TVA* », introduite en 1979, est obtenue par l'application d'un taux uniforme à l'assiette de TVA de chaque État membre. L'assiette TVA est évaluée de façon uniforme, mais ne peut dépasser 50 % du RNB de chaque État membre. La nouvelle décision ressources propres prévoit que le taux d'appel maximal de la ressource TVA passe de 1 à 0,75 % en 2002 et à 0,5 % en 2004.

La recette TVA a représenté jusqu'aux deux tiers du budget communautaire vers le milieu des années 1980, mais elle a diminué à 15 % environ aujourd'hui.

c) La « *ressource PNB/RNB* » a été introduite en 1988. Elle est obtenue en multipliant le RNB communautaire par un taux déterminé durant la procédure budgétaire. Le taux est fixé de manière à équilibrer le total des dépenses de l'année et le total des recettes. La ressource RNB est donc une ressource d'équilibre du budget communautaire. Comme elle est répartie entre les États membres au prorata de leur part dans le RNB communautaire, c'est la ressource la plus équitablement répartie au regard du critère de la richesse des États.

La ressource RNB représente en 2002 plus de la moitié des ressources du budget communautaire. Avec la nouvelle décision ressources propres, elle doit représenter 70 % des recettes à partir de 2004.

En 1999, le plafond des ressources propres a été fixé à 1,24 % du RNB communautaire<sup>2</sup>. Mais ce plafond, qui n'a pas varié depuis 1988, n'est pas un plafond de dépenses. En réalité, les « perspectives financières pluriannuelles » prévoient un plafond moins élevé de dépenses, qui correspond à environ 1,08 % du RNB communautaire pour la période 2000-2006.

---

2. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2002, date d'entrée en vigueur de la décision 2000/597/CE du 29 septembre 2000, le plafond des ressources propres doit être exprimé en pourcentage du Revenu national brut (normes comptables SEC 1995). Ce plafond est passé à 1,24 % du RNB communautaire alors qu'il était auparavant de 1,27 % du PNB (normes comptables antérieures).

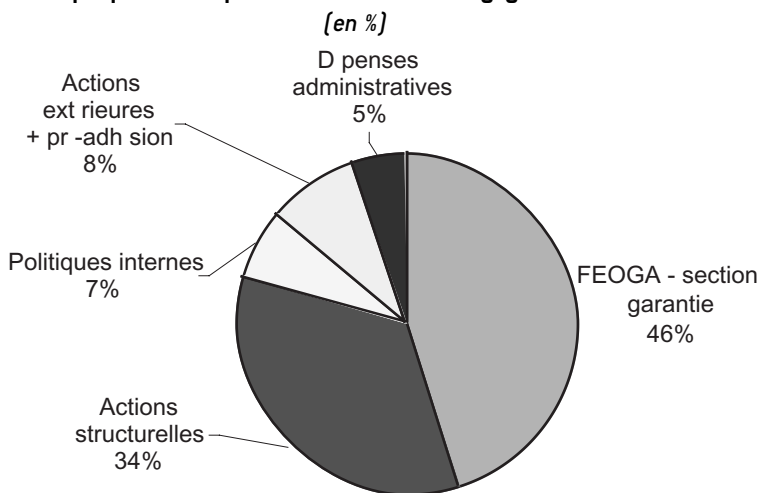
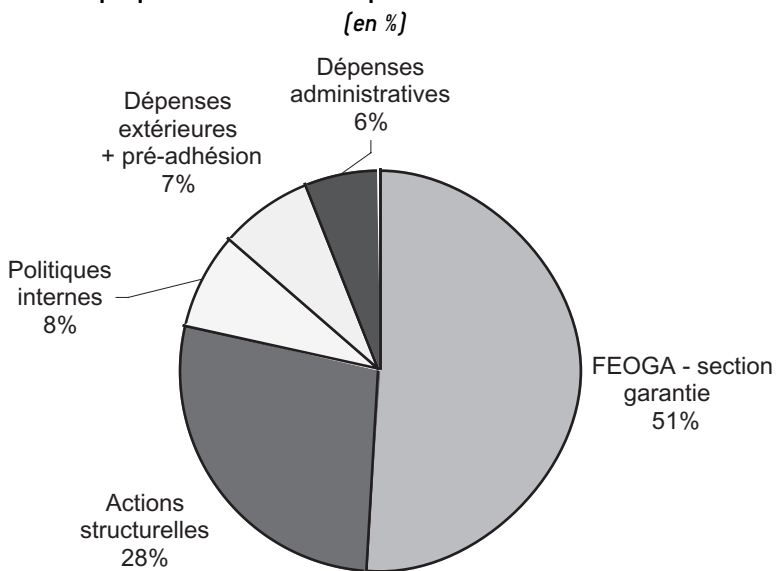
## 1.2. Les dépenses

a) La *politique agricole* représente presque la moitié des dépenses engagées en 2003. Définie en 1962, et plusieurs fois réformée depuis, la politique agricole reste la principale des politiques communes. C'est le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section « garantie », qui gère les crédits de la politique agricole commune (PAC).

La PAC repose sur trois principes : l'unicité des prix, la préférence communautaire et la solidarité financière. Une partie des dépenses de la PAC sont des interventions de marché : achats pour soutenir les cours et restitutions à l'exportation. Depuis 1992, les « aides directes » payées aux exploitations agricoles ont pris en grande partie le relais de ces interventions de marché. S'est ajouté, depuis 1999, un « second pilier » de la PAC : les dépenses au titre du développement rural, qui représentent 10 % du budget du FEOGA - section garantie.

b) La *politique régionale* représente un tiers des crédits du budget communautaire. Cette politique remonte à 1975 (création du Fonds européen de développement régional, FEDER), mais elle s'est beaucoup développée depuis. Les crédits ont doublé en 1988, après l'adhésion des pays méditerranéens, et un « fonds de cohésion » a été créé en 1993. La politique régionale a joué un rôle majeur dans le développement des pays dits de la « cohésion » (Irlande, Espagne, Grèce, Portugal).

La politique régionale (également appelée « actions structurelles » dans la présentation du budget communautaire) est distribuée par le biais des fonds structurels (FEOGA - section orientation, FEDER, Fonds social européen [FSE], Instrument financier d'orientation de la pêche) ainsi que par le biais du « fonds de cohésion ». La politique régionale vise essentiellement à aider les pays les moins développés de l'Union, mais les pays plus riches en bénéficient aussi.

**Graphique 2. La répartition des crédits d'engagement en 2003****Graphique 3. Structure des dépenses totales de l'UE en 2002**

Les crédits de la politique régionale sont distribués par « objectifs ». La programmation 2000-2006 en a retenu trois :

– **l'objectif 1** concerne les régions dont le PIB/habitant, calculé en parité de pouvoir d'achat, est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; les crédits de l'objectif 1 sont distribués par le biais de tous les fonds structurels et représentent 71,3 % de la dotation totale des fonds structurels ;

– **l'objectif 2** concerne les régions en difficulté ou en reconversion ; les crédits de l'objectif 2 sont distribués par le biais du FEDER et du FSE et représentent 10,8 % de la dotation des fonds structurels ;

– **l'objectif 3** concerne les actions dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi dans les régions non éligibles à l'objectif 1 ; les crédits de l'objectif 3, distribués par le biais du FSE, représentent 11,6 % de la dotation des fonds structurels.

À ces trois objectifs s'ajoutent les « initiatives communautaires » (au nombre de quatre : INTERREG pour la coopération transfrontalière, URBAN pour les zones urbaines, LEADER + pour le développement rural, et EQUAL pour l'accès au marché du travail) ainsi que le Fonds de cohésion qui ne bénéficie qu'aux pays de la « cohésion » (c'est-à-dire ceux dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire). Le fonds de cohésion représente environ 10 % des crédits de la politique régionale. Il bénéficie uniquement à l'Espagne, au Portugal et à la Grèce. L'Irlande en a perdu le bénéfice à l'occasion de la révision à mi-parcours de la programmation 2000-2006, car elle a considérablement accru son niveau de richesse par habitant ces dernières années.

c) Les autres *politiques internes* représentent à peine 7 % des crédits du budget communautaire. Il s'agit par exemple du programme de réseaux transeuropéens (transports, énergie, communication) ou de la politique de la recherche. Ces politiques encouragent la croissance et l'innovation.

d) Les *actions extérieures* et les *dépenses de pré-adhésion* représentent ensemble plus de 8 % des crédits. Il s'agit notamment des dépenses d'aide au développement (même si le Fonds européen de développement dispose d'un budget à part), d'aide à la reconstruction, d'aide humanitaire, etc. L'aide aux Balkans, par exemple, représente près de 1 milliard d'euros

par an. Les dépenses de pré-adhésion ont couvert les 10 pays adhérents jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004 et ne concernent plus, au-delà, que la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

e) Enfin, les *dépenses administratives*, nécessaires pour faire fonctionner les institutions européennes, représentent un peu plus de 5 % des crédits du budget communautaire.

Le budget européen est censé être en équilibre. L'Union européenne n'est autorisée ni au déficit budgétaire, ni à l'endettement public. Néanmoins, le budget exécuté est toujours différent du budget prévisionnel. En raison d'une sous-utilisation générale des crédits, en particulier pour la politique régionale, les montants de recettes et de dépenses du budget communautaire sont en réalité inférieurs au niveau de 1 % du RNB communautaire.

Pour l'année 2002, le total des ressources propres encaissées par l'Union s'est monté à 78 milliards d'euros, auquel s'ajoutent plus de 17 milliards d'euros d'autres recettes (dont le solde de l'année précédente). Le total des dépenses décaissées s'est monté à 85 milliards. Sur les dernières années, le budget européen a ainsi dégagé systématiquement un large excédent, qui diminue d'autant l'appel de contributions de l'année suivante.

## **2. Équité et solidarité dans l'Union européenne à 15**

Chaque État membre regarde avec attention le coût et le bénéfice que représente pour lui le budget communautaire. Les contributions sont à peu près proportionnelles au RNB de chaque pays. Les dépenses bénéficient surtout aux pays qui ont une forte agriculture (notamment la France et l'Espagne) et/ou qui sont aidés au titre de la politique régionale (au premier titre l'Espagne, l'Allemagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie). Les pays qui ne bénéficient pas de retours suffisants se retrouvent en position de « contributeurs nets ». Cependant, le calcul des « soldes nets » est difficile : selon la méthodologie retenue, des écarts significatifs peuvent être enregistrés entre les positions nettes des différents États membres.

Par ailleurs, un simple calcul comptable du retour de chaque pays sur sa contribution ne prend pas en compte tous les autres effets externes des politiques communes. Par exemple, les crédits de la politique régionale donnent lieu à des commandes pour les entreprises des pays contributeurs : selon la Commission, 25 % des fonds structurels dépensés au titre de l'objectif 1 donnent lieu à des importations en provenance des autres États membres. De même, les dépenses administratives stimulent la consommation dans le pays où elles sont réalisées et se traduisent par des rentrées fiscales pour l'État concerné.

Plus généralement, on ne saurait limiter le bénéfice de la participation de l'Union européenne aux seuls flux budgétaires, car cela reviendrait à nier le principe de solidarité qui fonde la construction européenne et à occulter les avantages économiques et politiques retirés de l'action commune (la croissance apportée par l'intégration économique et le marché intérieur ; le bien-être et la sécurité générés par la mise en place d'un espace de libre circulation des citoyens européens et d'une coopération policière et judiciaire européenne ; l'action de l'Union en faveur de la stabilité et de la paix ; etc.). Une Union européenne plus forte, plus unie et plus solidaire est dans l'intérêt de tous. C'est ce qui a longtemps amené l'Allemagne, par exemple, à consentir un effort budgétaire significatif en faveur de l'Union.

Reste que la question des contributions nettes est au cœur de la négociation budgétaire. Chaque État cherchera malgré tout à diminuer le coût de sa contribution au budget communautaire et à maximiser le bénéfice qu'il en tire, d'autant que la négociation continue d'être menée par les États et que le rôle décisionnel du Parlement européen ne sera éventuellement consacré que si la Constitution entre en vigueur.

### **2.1. Le rabais britannique**

Dès 1984 (Conseil européen de Fontainebleau), les Britanniques ont obtenu un « rabais » sur leur contribution au budget communautaire.

L'argument des Britanniques était qu'ils étaient pénalisés par la PAC (en raison d'une agriculture peu développée et de

leurs importations taxées en provenance du Commonwealth), pénalisés aussi par le système des ressources propres traditionnelles (en raison de leurs installations portuaires), pénalisés enfin par le système de la ressource TVA (parce que leur assiette de TVA est proportionnellement plus importante que celle des autres États membres par rapport au RNB).

Les Britanniques ont donc obtenu – ce qui a été confirmé depuis – une « ristourne » : chaque année, le Royaume-Uni se voit rembourser les deux tiers du déséquilibre de l'année précédente (c'est-à-dire la différence entre son versement au budget communautaire et ses retours au titre des politiques communes, y compris les dépenses administratives). La correction britannique est financée par les autres États membres au prorata de leur part dans le RNB communautaire.

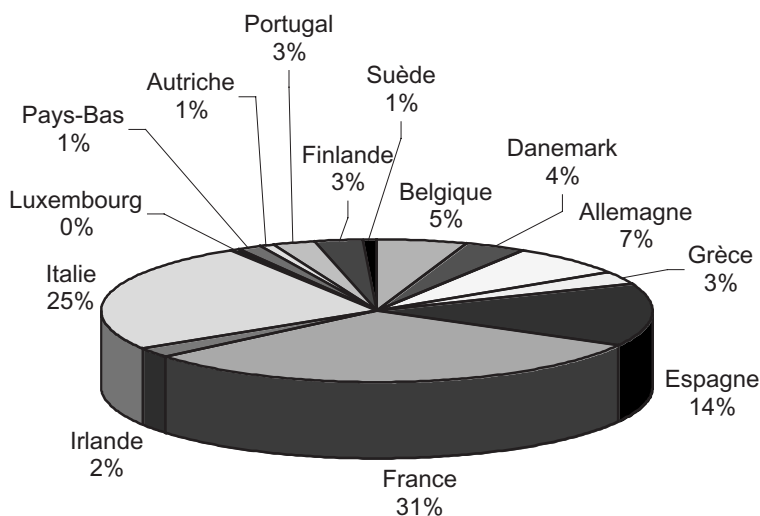
Dès 1984, les Allemands ont obtenu, du fait de leur situation de fort « contributeur net » au budget communautaire, une réduction d'un tiers de leur part au financement de la correction britannique.

En 1999, au Conseil européen de Berlin, les Britanniques ont obtenu la confirmation de leur correction, mais les principaux États contributeurs nets ont exigé de leur côté un geste de la part de la France et des autres États bénéficiaires du budget européen. La part de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suède et des Pays-Bas dans le financement de la correction britannique a ainsi été réduite à un quart du montant normal. De ce fait, c'est la France et l'Italie qui, désormais, financent ensemble plus de la moitié de la correction britannique (qui a atteint presque 5,5 milliards d'euros en 2003).

## **2.2. Les soldes nets**

Pour obtenir les « soldes nets », on fait la différence entre les contributions d'un État au budget communautaire et les retours qu'il obtient au titre des politiques communes. La Commission publie chaque année un rapport sur les « dépenses opérationnelles réparties », qui permet de calculer les soldes nets. Les dépenses qui ne sont pas réparties sont les dépenses administratives et les dépenses extérieures. Le

**Graphique 4. Participation au financement de la correction britannique pour 2002  
(budget 2003)**



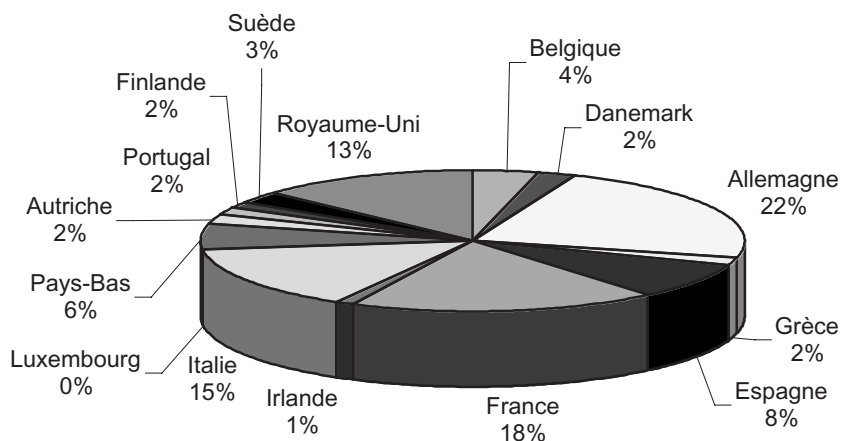
rapport sur les dépenses opérationnelles réparties de 2002 est paru en septembre 2003.

a) Les **recettes** du budget communautaire sont à peu près proportionnelles au RNB de chaque pays, mais, du fait de la correction britannique, la part de certains États membres, dont la France et l'Italie, se trouve réévaluée. En 2002, le premier pays contributeur au budget communautaire reste l'Allemagne avec 22,6 % des recettes (mais ce chiffre tend à diminuer, le RNB allemand augmentant moins vite que la moyenne communautaire). La France est le deuxième contributeur avec 18,2 % des ressources (du fait de la correction britannique, ce chiffre est plus élevé que sa part dans le RNB communautaire, qui est de 16,7 %). La part de l'Italie est de 14,5 % et, comme la France, elle est plus élevée que sa part dans le RNB communautaire. Le Royaume-Uni, de son côté, ne finance que 13,1 % des ressources du budget communautaire alors qu'il représente 18,5 % du RNB des Quinze. Le cinquième grand contributeur est l'Espagne, avec 8,4 % des recettes.

b) Les **dépenses opérationnelles** du budget communautaire (c'est-à-dire les dépenses au titre de la PAC, de la poli-



**Graphique 5. Part de chaque pays dans les recettes de l'Union européenne en 2002 (en %)**

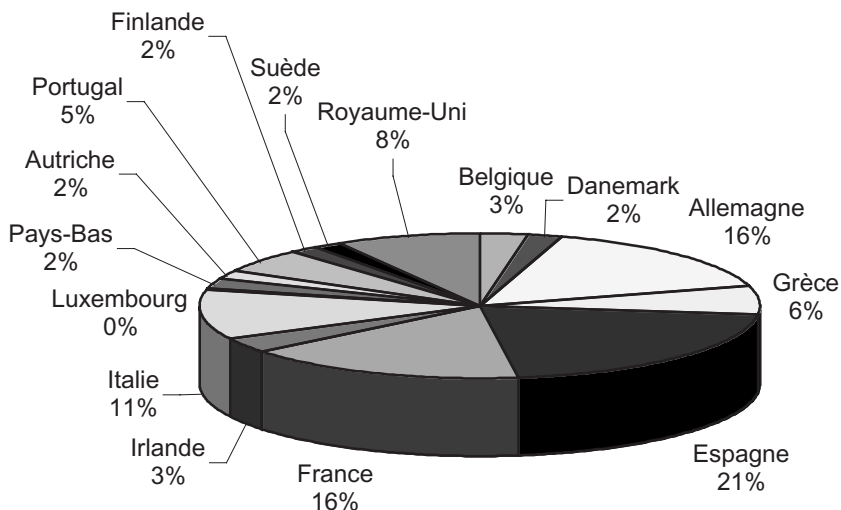


tique régionale et des autres politiques internes) profitent dans l'ordre à l'Espagne (21 %), à la France et à l'Allemagne (16 % chacune), à l'Italie (11 %) et au Royaume-Uni (8 %). Sont exclues des « dépenses opérationnelles » les dépenses extérieures et les dépenses administratives, bien que ces dernières puissent faire l'objet d'une répartition entre les États membres en fonction du siège des différentes institutions (la Belgique, le Luxembourg et, dans une moindre mesure, la France en sont les principaux bénéficiaires).

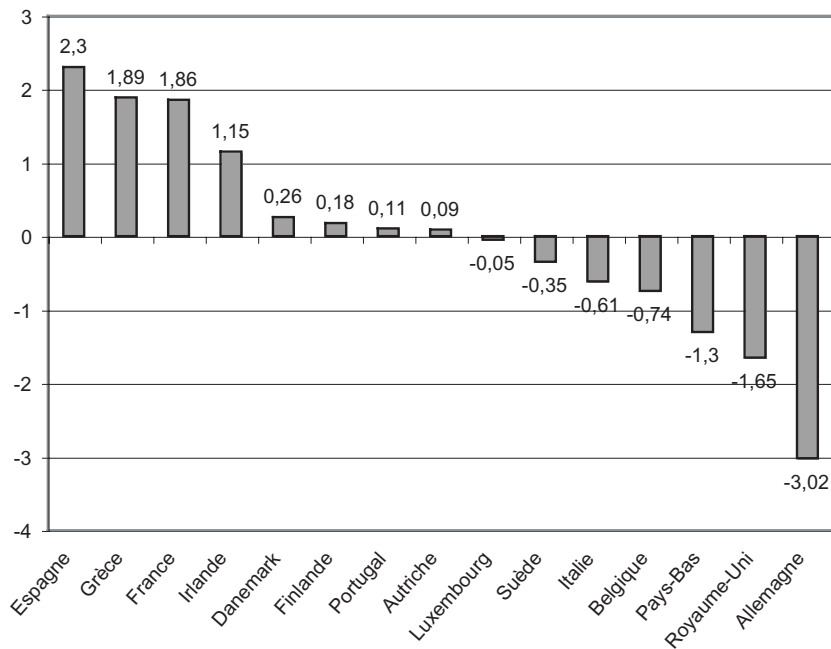
Les dépenses au titre de la PAC (FEOGA - section garantie) profitent surtout à la France (22,5 %), à l'Allemagne (15,7 %), à l'Espagne (13,7 %) et à l'Italie (13,1 %). Si l'on compare ces montants à la part respective des différents États membres dans les recettes du budget communautaire, il est de fait que l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas « paient » en grande partie les bénéficiaires que tirent l'Espagne, la Grèce et la France du budget de la PAC.

Pour la **politique régionale** (les « actions structurelles »), le principal bénéficiaire en 2002 a été l'Espagne (38 %), suivie de l'Allemagne (presque 15 %), du Portugal (13 %), de la Grèce et de l'Italie (presque 8 %). Le Royaume-Uni et la France

**Graphique 6. Part de chaque pays dans les dépenses opérationnelles en 2002**  
(en %)

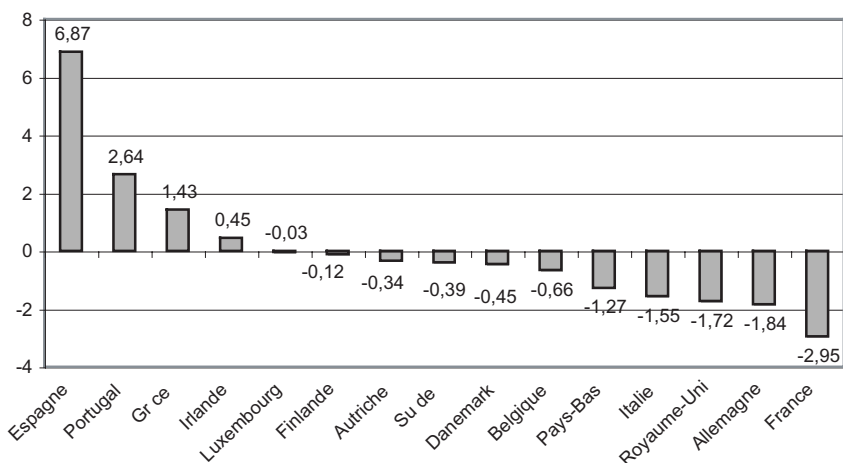


**Graphique 7. Bénéficiaires et contributeurs nets de la PAC en 2002**  
(en milliards d'euros)



**Graphique 8. Bénéficiaires et contributeurs nets des actions structurelles en 2002**

(en milliards d'euros)



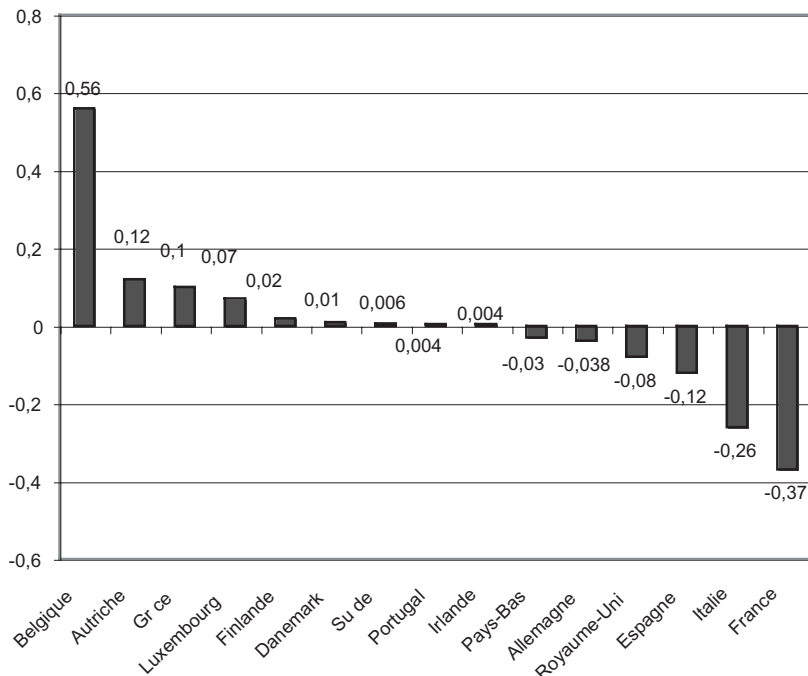
reçoivent un peu plus de 5 % des crédits de la politique régionale. Si l'on rapporte ces dépenses à la part respective des différents États membres dans les recettes du budget communautaires, il apparaît que le principal bénéficiaire net du budget de la politique régionale est l'Espagne, suivie de plus loin par le Portugal et la Grèce, et que ces aides sont financées principalement par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et même l'Italie<sup>3</sup>.

Les **politiques internes** sont mieux réparties. L'Allemagne touche 22 % des crédits, la Belgique 13 %, la France et le Royaume-Uni 12 %, l'Italie 10 %, l'Espagne 6 %. Le principal État bénéficiaire net est la Belgique, si l'on met en comparaison sa part dans les recettes communautaires. Les principaux États financeurs sont la France et l'Italie.

c) Les *soldes nets opérationnels* ainsi calculés par la Commission européenne ne prennent pas en compte les

3. Le cas de l'Italie est particulier, car ce pays bénéficie de près de 15 % de l'enveloppe de la politique régionale pour la période 2000-2006, soit presque autant que l'Allemagne, mais connaît des difficultés récurrentes à consommer les fonds alloués essentiellement au Mezzogiorno. C'est ce qui explique le faible taux de retour calculé sur la base des décaissements effectifs (8 % en 2002, 12 % en 2001).

**Graphique 9. Bénéficiaires et contributeurs nets des politiques internes en 2002**  
(en milliards d'euros)

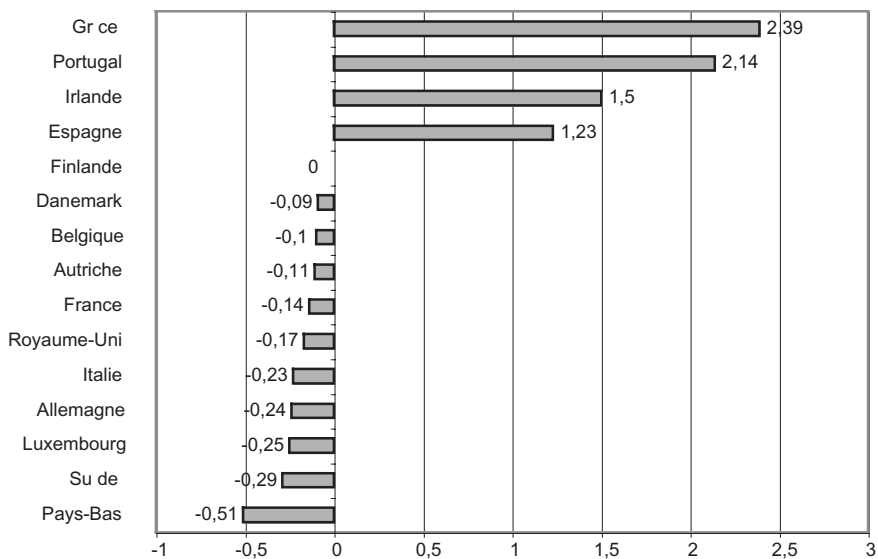
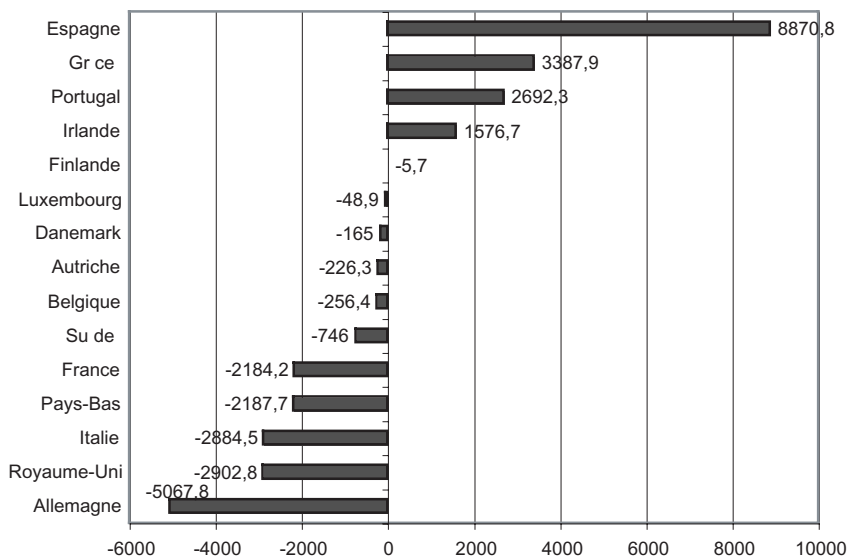


dépenses administratives et les dépenses extérieures. Ils ne représentent donc pas les soldes budgétaires nets réels pour les États membres, qui devraient être calculés en faisant la différence entre leurs contributions brutes au budget communautaire et les retours au titre des politiques communes (PAC, actions structurelles, politiques internes, voire dépenses administratives). Les soldes nets « opérationnels » reflètent plutôt le caractère redistributif des politiques « opérationnelles » entre les États membres. La somme des soldes nets opérationnels est égale à zéro, aux écarts de taux de change près liés au paiement du chèque britannique.

Selon les calculs de la Commission européenne, l'Allemagne reste le premier contributeur net « opérationnel » au budget communautaire, suivie par le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas et la France. Les principaux bénéficiaires nets du budget communautaire sont les pays dits de la « cohésion » : l'Espagne et, plus loin derrière, la Grèce, le Portugal, et l'Irlande.

L'Allemagne est contributrice nette parce qu'elle ne bénéficie pas des retours de la politique agricole commune ni de la politique régionale à proportion de son poids dans le RNB communautaire (même si sa réunification l'a rendue forte-

**Graphiques 10 et 11. Soldes budgétaires opérationnels en 2002**  
(en millions d'euros et en % du RNB)



ment bénéficiaire de la politique régionale au titre des Länder de l'Est). L'Allemagne bénéficie cependant d'une réduction de sa contribution au financement de la correction britannique depuis 2002. Elle a aussi bénéficié en 2002 de retours plus importants au titre des politiques communautaires (aides pour les inondations causées par la crue de l'Elbe). De ce fait, la contribution nette allemande est moins importante en 2002 (5 milliards d'euros) qu'elle ne l'a été en 2001 (7 milliards) et en 2000 (8,2 milliards).

La **France**, malgré le bénéfice qu'elle tire de la PAC, est de plus en plus contributrice nette, du fait de sa part croissante dans le financement de la correction britannique. Sa contribution nette au budget communautaire a été plus élevée que jamais en 2001 et 2002 (un peu plus de 2 milliards d'euros)<sup>4</sup>.

Le **Royaume-Uni** est structurellement contributeur net (3 milliards d'euros en 2000 et 2002) malgré son « rabais ». Ce dernier vise justement à corriger le décalage entre la contribution du pays dans les ressources propres et son taux de retour moins élevé sur les politiques communes.

L'**Italie** est souvent contributrice nette (près de 3 milliards en 2002). Elle bénéficie peu de la PAC, a du mal à consommer l'enveloppe qui lui est allouée au titre des fonds structurels et doit subir maintenant l'accroissement de sa part dans le financement de la contribution britannique.

Les **Pays-Bas**, bénéficiant de retours très réduits sur la PAC et quasi inexistantes sur la politique régionale, doivent au contraire acquitter une contribution élevée en raison de leur part dans le RNB communautaire (5 %) et des droits de douane perçus lors de l'entrée des marchandises dans les ports néerlandais. Leur contribution nette est supérieure à 2 milliards d'euros en 2001 et 2002.

L'**Espagne** est le principal bénéficiaire net, puisqu'elle bénéficie de retours avantageux à la fois sur la PAC et sur la

---

4. On peut comparer ces chiffres avec ceux de la Direction générale de la comptabilité publique : le différentiel entre les versements au budget européen et les retours communautaires s'établit à 3,6 milliards d'euros en 2001, 3,1 milliards en 2002, 3,4 milliards en 2003. La méthode de calcul des soldes nets par la Commission européenne minimise en fait les contributions nettes totales des États, car elle n'exclut pas les dépenses administratives et extérieures.

politique régionale. Le bénéfice net de l'Espagne atteint presque 9 milliards d'euros en 2002, contre un peu moins de 8 milliards en 2001 et un peu plus de 5 en 2000.

Il en va de même pour la **Grèce** (3,4 milliards d'euros de bénéfice net en 2002) et le **Portugal** (2,7 milliards d'euros), ainsi que pour l'**Irlande**, bien qu'elle dépasse maintenant de beaucoup le niveau moyen de la richesse communautaire par habitant (1,5 milliard d'euros de bénéfice net en 2002).

Si l'on mesure ces soldes nets opérationnels par rapport au RNB, les principaux contributeurs nets relatifs sont respectivement les Pays-Bas (0,5 % de son RNB), suivis plus loin derrière par la Suède, le Luxembourg, l'Allemagne et l'Italie (0,25 % environ du RNB). Le solde net positif de la Grèce représente 2,4 % de son RNB, celui du Portugal est de 2,1 %. Ils sont suivis par l'Irlande (1,5 %) et l'Espagne (1,3 %). L'aide aux pays les plus pauvres de l'Union représente pour ces derniers un bénéfice supérieur à l'effort relatif qu'il coûte aux pays plus riches : les bénéficiaires nets sont en effet, dans une Europe à Quinze, plus petits et moins nombreux que les contributeurs nets.

Ces chiffres montrent plusieurs choses. En premier lieu, la politique agricole commune reste une politique qui a ses « perdants » et ses « gagnants », ce qui explique en partie la contestation dont elle continue à faire l'objet de la part des pays contributeurs nets. En second lieu, les pays de la cohésion sont très largement bénéficiaires du budget communautaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui, et ils ont donc beaucoup à perdre dans la remise en cause de leurs avantages acquis à l'occasion de la présente négociation budgétaire. En troisième lieu, la correction britannique est devenue avec le temps à la fois une complication dans le budget communautaire et un facteur essentiel de rééquilibrage entre les contributeurs.

### **3. Le défi de l'élargissement**

Même sans l'élargissement, la négociation budgétaire à Quinze aurait été compliquée. Avec l'élargissement, elle se complique encore plus. L'entrée de 10 nouveaux États membres se traduit par un accroissement de 20 % de la population de l'Union mais de 5 % seulement de son RNB. Les

nouveaux pays membres sont des pays beaucoup moins riches. Leur adhésion a un impact très important sur le fonctionnement des politiques communes, ce qui oblige à remettre à plat non seulement les grands équilibres financiers mais aussi la définition même de ces politiques.

### **3.1. Les conséquences de l'élargissement**

Les nouveaux États membres se situent à 53 % de la moyenne du PIB par habitant de l'Europe à 25, en parité de pouvoir d'achat, et à 28 % en termes nominaux. Ils ne vont donc pas contribuer pour beaucoup au budget communautaire. En revanche, ils absorberont une bonne part des crédits de la politique agricole et de la politique régionale.

a) S'agissant des *recettes*, les nouveaux États membres ne représentent que 5 % du RNB de l'Union à 15. Selon les simulations, sur la base de la nouvelle décision ressources propres, ils représenteront 3,3 % des ressources du budget communautaire en 2004 (les contributions n'étant dues que pour la période suivant leur adhésion au 1er mai) et presque 5 % en 2005 et 2006 (années pleines).

Il convient cependant de relever que ces pays, engagés dans un processus de rattrapage avec l'Ouest, ont un taux de croissance plus élevé. L'Europe des Quinze a enregistré un taux de croissance de 2 % par an en moyenne dans les années 1990. Il n'est pas déraisonnable de penser que les nouveaux États membres auront dans les prochaines années un taux de croissance deux fois plus élevé (4 % par an), ce qui accroîtra les contributions qu'ils versent au budget communautaire.

b) S'agissant des *dépenses*, l'élargissement bouleverse considérablement les équilibres du budget communautaire.

Les crédits de la PAC auraient pu aller théoriquement jusqu'à un doublement, puisque les 12 nouveaux États membres (y compris la Roumanie et la Bulgarie) ont ensemble plus d'agriculteurs que les 15 anciens États membres réunis (alors qu'ils représentent à peine 22 % de la population de l'Union à 27). En Pologne et en Lituanie, l'agriculture emploie près de 20 % de la population active. En Bulgarie, plus de 25 %. En Roumanie,



plus de 40 %. L'agriculture des pays de l'Est étant largement une agriculture de subsistance et les aides étant fonction de la productivité, cela devrait limiter le montant des aides versées. Mais le risque est réel que les paysans de l'Est (dont les revenus sont très inférieurs à ceux de l'Ouest) modernisent leur agriculture et fassent exploser le budget de la PAC, voire que le secteur agricole bénéficie d'un effet d'éviction dans ces pays si la PAC garantit dans l'agriculture des revenus supérieurs aux autres secteurs de l'économie.

Pour la **politique régionale**, les conséquences sont différentes. Si les critères actuels sont maintenus (qui orientent l'essentiel des fonds européens vers les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), les pays de l'Est vont se voir réallouer une bonne part des fonds qui bénéficient actuellement aux pays de la « cohésion ». Selon les calculs de la Commission européenne, le nombre d'habitants vivant dans des régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire est passé de 68 millions (18 % de la population totale de l'UE à 15) à 116 millions (25 % de la population de l'UE à 25), dont 60 % sont des ressortissants des nouveaux États membres. La quasi-totalité des nouveaux citoyens de l'Union vivent dans des régions éligibles à l'objectif 1 (à l'exception de Prague, Budapest, Bratislava et Chypre). Sur la base d'une Union à 27, 80 % des habitants vivant dans les zones éligibles à l'objectif 1 seraient des citoyens des nouveaux États membres.

Cette situation pose un redoutable défi de solidarité et d'équité à l'Union européenne. Dans un premier temps, les pays contributeurs ont d'abord voulu maîtriser les conséquences de l'élargissement sur la PAC, afin d'empêcher l'explosion de la dépense, tandis que la politique régionale pose surtout un problème de réallocation des crédits.

### **3.2. Les décisions prises à Bruxelles et Copenhague**

#### *a) L'accord de Bruxelles*

Jacques Chirac et Gerhard Schröder ont conclu un accord sur l'avenir de la PAC à la veille du Conseil européen de Bruxelles, en octobre 2002. Cet accord a ensuite été avalisé par

leurs partenaires. Il prévoit le plafonnement des dépenses d'intervention du budget de la PAC à compter de 2007 (avec une marge d'augmentation de 1 % par an en valeur, inférieure selon toute vraisemblance à l'inflation annuelle). Ce plafonnement concerne les dépenses de marché, qui représentent 90 % du budget de la PAC (FEOGA - section garantie). En sont exclues les dépenses de développement rural relevant soit du FEOGA - section garantie (« deuxième pilier » de la PAC), soit du FEOGA - section orientation (actions structurelles).

Les aides directes versées aux pays de l'Est seront versées progressivement, passant de 25 % du niveau de l'Ouest en 2004 (impact sur le budget 2005) à 30 % en 2005, 35 % en 2006, 40 % en 2007, et 10 % de plus par an jusqu'à 100 % en 2013. Cette progressivité dans le versement des aides directes aux agriculteurs de l'Est assurera un lissage de la dépense agricole dans les nouveaux États membres. Mais elle se traduira par une dégressivité dans les aides versées aux anciens États membres, ce qui pose le problème d'éventuelles mesures compensatoires nationales.

### *b) L'accord de Copenhague*

Le Conseil européen de Copenhague, en décembre 2002, a ensuite arrêté les plafonds de dépenses destinés aux nouveaux États membres sur la période 2004-2006. Ces plafonds se tiennent dans l'enveloppe réservée en 1999 pour leur adhésion.

La programmation 2000-2006 prévoyait un total de 42,6 milliards d'euros (aux prix de 1999) de crédits d'engagement réservés aux nouveaux États membres pour la période 2004-2006. L'accord de Copenhague a globalement confirmé cette enveloppe (41 milliards). En crédits de paiement, les nouveaux États membres recevront 28 milliards d'euros sur la même période (aux prix de 1999). Si l'on retranche la contribution de ces États membres au budget communautaire (3,3 % en 2004 ; 5 % en 2005 et 2006), c'est-à-dire 13 milliards d'euros aux prix de 1999, le **coût net de l'élargissement** pour les anciens États membres est de 15 milliards d'euros sur la période 2004-2006, soit **15 euros par habitant et par an** (toujours aux prix de 1999).

Au total, les nouveaux États membres seront bénéficiaires nets du budget communautaire. Leur taux de retour sur les dépenses (en crédits d'engagement aux prix de 1999) passera de 11 % en 2004 (contre 3,3 % des ressources) à 13 % en 2005 et presque 15 % en 2006 (contre 5 % des ressources).

**Tableau 1. La part des nouveaux États membres dans le budget européen, 2004-2006**

*(aux prix de 1999, en crédits d'engagement)*

	2004			2005			2006		
	Total	Nouveaux membres	%	Total	Nouveaux membres	%	Total	Nouveaux membres	%
Agriculture	44 657	1 897	4,25	45 677	3 747	8,2	45 807	4 147	9,05
Actions structurelles	35 665	6 070	17,02	36 502	6 907	18,92	37 940	8 770	23,12
Politiques internes	7 877	1 457	18,5	8 098	1 428	17,63	8 212	1 372	16,71
Dépenses administratives	5 403	503	9,31	5 558	558	10,04	5 712	612	10,71
Compensations budgétaires	9 383	1 273	13,57	9 293	1 173	12,62	9 070	940	10,36
<b>TOTAL</b>	<b>102 985</b>	<b>11 200</b>	<b>10,88</b>	<b>105 128</b>	<b>13 813</b>	<b>13,14</b>	<b>106 741</b>	<b>15 841</b>	<b>14,84</b>

Sur la politique agricole, le taux de retour des nouveaux États membres passera à 9 % en 2006 (en crédits d'engagement).

Sur la politique régionale, le taux de retour atteindra 23 % en 2006.

Sur les politiques internes, le taux de retour est moins important (autour de 17 % sur la période 2004-2006) mais néanmoins très supérieur à la contribution relative de ces pays aux ressources du budget communautaire. Une bonne partie de ces dépenses sont des mesures de soutien transitoire (soutien à la sûreté nucléaire, au renforcement institutionnel, à l'adaptation au système Schengen).

Enfin, les nouveaux États membres ont obtenu à Copenhague des « compensations budgétaires » qui accroissent leur taux de retour global sur le budget communautaire.

Il faut cependant noter que les nouveaux États membres devront contribuer au financement du rabais britannique jusqu'à 2006. Cela diminuera leur « solde net », mais ce dernier sera cependant largement positif. En moyenne, sur la période 2004-2006, le solde net positif représentera environ 1 % du RNB des 10 pays entrants (calculé en crédits de paiement).

L'impact sur les soldes nets des pays contributeurs sera au total limité, d'autant qu'une partie des crédits versés aux nouveaux États membres proviennent des enveloppes de pré-adhésion qui leur étaient versées jusqu'à présent.

### **3.3. Les enjeux pour l'après 2007**

Trois questions principales se posent pour la prochaine programmation pluriannuelle.

#### *a) Quel plafond de dépenses ?*

Au lendemain du Conseil européen de Bruxelles, en décembre 2003, six pays parmi les principaux contributeurs nets de l'Union européenne (Allemagne, France, Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche, Suède) ont fait savoir à la Commission qu'ils ne souhaitent pas que le plafond des dépenses pour la prochaine programmation budgétaire dépasse 1 % du RNB de l'Union.

Inversement, la Commission souhaite bénéficier de ressources accrues pour financer l'élargissement et les nouvelles politiques communes. Dans sa communication de février 2004, elle a proposé un plafond de crédits de paiement à 1,14 % du RNB de l'Union (et à 1,26 % en crédits d'engagement).

#### *b) Quelle réforme des politiques communes ?*

Plus l'Union européenne disposera de ressources budgétaires, plus elle pourra développer ses politiques communes. Plus elle sera contrainte budgétairement, plus elle devra faire des choix entre les différentes politiques souhaitables.

Par l'accord de 2002, la politique agricole a vu ses ressources garanties mais plafonnées sur la période 2007-2013 (s'agissant des dépenses de marché). La réforme de la PAC devra se poursuivre, en liaison notamment avec les engagements que l'Union sera amenée à prendre dans le nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales.

La réforme de la politique régionale reste ouverte. Il faut définir l'effort nécessaire vis-à-vis des nouveaux États membres qui permettra de favoriser leur rattrapage dans les mêmes conditions que les pays méditerranéens et l'Irlande depuis la fin des années 1980. Il faut aussi définir la part des ressources qui sera affectée aux anciens États membres, soit au titre des zones encore éligibles à l'objectif 1 ou bénéficiant d'un soutien transitoire après leur sortie du dispositif, soit au titre des autres volets de la politique régionale.

La place des « nouvelles politiques » est également à préciser : politiques visant à stimuler la croissance dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne » (recherche, éducation, réseaux transeuropéens, etc.) ; politiques pour la coopération policière et judiciaire, la surveillance des frontières et la lutte contre le terrorisme ; action extérieure de l'Union et défense.

### *c) Quelle correction des soldes nets ?*

Si les soldes nets sont trop disparates et trop importants, les principaux États « contributeurs nets » exigeront la mise en place de dispositifs de correction, au nom d'une plus grande équité dans le financement de l'Union européenne. Il faudra soit maintenir le système du « chèque britannique », soit définir un nouveau mécanisme correcteur.

Un éventuel impôt européen, s'il peut apporter une plus grande lisibilité politique à l'Union européenne, ne pourra être mis en place que si la question des soldes nets est relativisée et n'exige plus de mécanisme correcteur. Il faudra sans doute aussi qu'il se traduise par une diminution équivalente de la pression fiscale nationale sur les citoyens européens, faute de quoi l'impôt européen risquerait de miner la légitimité de la construction européenne.

## 4. L'avenir du budget européen vu par la Commission

En présentant sa communication sur les prochaines perspectives financières en février 2004, la Commission européenne n'a pas voulu se limiter à la barre de 1 % du RNB de l'Union telle qu'elle avait été fixée par six contributeurs importants de l'Union. Elle a prévu un accroissement significatif des crédits alloués à la recherche, à la formation et à la croissance, en suivant (en partie) l'orientation du rapport Sapir de l'été 2003, ainsi que des crédits destinés à renforcer le rôle mondial de l'Union européenne. Elle a fait le choix d'une politique régionale large qui ne se limite pas à aider les pays les plus pauvres. Par ailleurs, l'enveloppe budgétaire proposée par la Commission respecte le plafonnement en termes réels des dépenses consacrées à la PAC (conformément à l'accord de Bruxelles de 2002). Enfin, la Commission « budgétise » le Fonds européen de développement (FED), qui représente environ 2 milliards d'euros par an et fait actuellement l'objet d'un financement séparé du reste du budget communautaire.

Le décalage entre les crédits de paiement (1,14 % du RNB) et les crédits d'engagement (1,26 %) biaise la communication de la Commission : ce sont les crédits de paiement qui déterminent le montant des contributions et des « soldes nets » des États, mais les crédits engagés se traduisent tôt ou tard par des paiements ultérieurs. La Commission se tient au plafond des ressources propres (1,24 % du RNB hors FED) sur la période 2007-2013, mais celui-ci serait sans doute dépassé ensuite.

### 4.1. Les recettes

La Commission ne prend pas position à ce stade sur l'impôt européen, mais elle envisage que cet impôt puisse voir le jour sous trois formes possibles : l'impôt sur les revenus des sociétés, une ressource TVA authentique ou une taxe énergétique. Aux yeux de la Commission, la mise en place d'un impôt européen ne devrait pas alourdir la charge fiscale globale pesant sur les citoyens européens, mais permettrait un mode de financement plus approprié à une Union d'États et de citoyens.

**Tableau 2. Vue d'ensemble du nouveau cadre financier 2007-2013**  
*(communication de la Commission, février 2004, en millions d'euros à prix 2004)*

Crédits d'engagement	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Croissance durable	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi (b)	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 750	50 960
2. Développement durable et protection des ressources naturelles	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
dont : Agriculture dépenses relatives au marché et aides directes	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. L'UE en tant que le partenaire mondial (c)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administration (d)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Compensations	1 041							
<b>Total crédits d'engagement</b>	<b>120 688</b>	<b>133 560</b>	<b>138 700</b>	<b>143 140</b>	<b>146 670</b>	<b>150 200</b>	<b>154 315</b>	<b>158 450</b>
<b>Total crédits de paiement (b) (c)</b>	<b>114 704</b>	<b>124 600</b>	<b>136 500</b>	<b>127 700</b>	<b>126 000</b>	<b>132 400</b>	<b>138 400</b>	<b>143 100</b> Moyen.
Crédits de paiements en pourcentage du RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Marge disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Plafond ressources propres en pourcentage du RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Les dépenses 2006 dans le cadre des perspectives financières actuelles ont été ventilées selon la nouvelle nomenclature proposée à des fins de référence et pour faciliter les comparaisons.

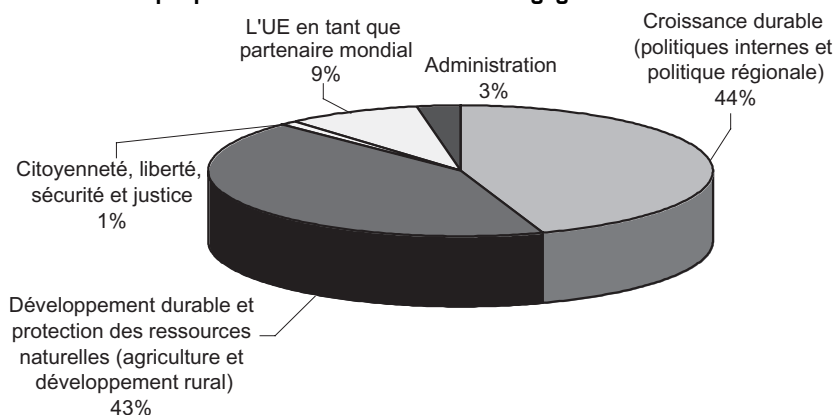
(b) Incluant les dépenses pour le Fonds de solidarité (1 milliard d'euros en 2004 à prix courants) à partir de 2006. Les paiements correspondants sont uniquement calculés à partir de 2007.

(c) L'intégration du FED dans le budget de l'Union devrait prendre effet en 2008. Les engagements pour 2006 et 2007 sont inclus à des fins de comparaison. Les paiements pour engagements avant 2008 ne sont pas pris en compte dans les montants des paiements.

(d) Incluant les dépenses administratives des institutions autres que la Commission, les retraites et les écoles européennes. Les dépenses administratives de la Commission sont intégrées dans les quatre premiers chapitres de dépenses.

## 4.2. Les dépenses

La Commission a classé les dépenses futures du budget européen en cinq catégories. Au-delà de l'effet d'optique, qui fait passer l'agriculture en deuxième poste budgétaire tandis que les dépenses de « croissance durable » (cohésion et compétitivité) occuperaient la première place, la Commission opère effectivement des réorientations significatives.

**Graphique 12. Structure des crédits d'engagement en 2007**

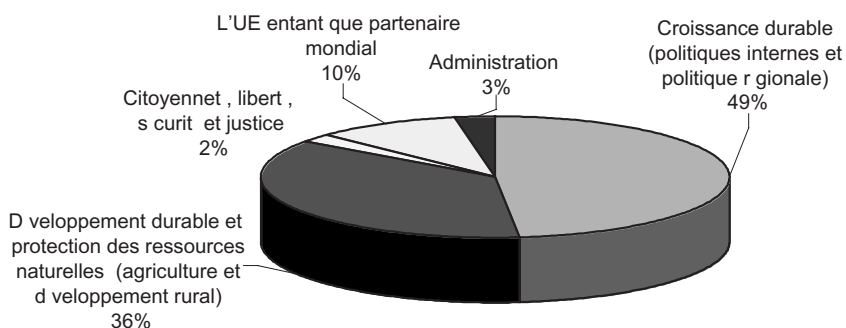
a) Les crédits affectés à la *croissance durable* comprennent l'essentiel des anciennes politiques internes ainsi que la politique régionale et de cohésion. Ce poste occuperait dès 2007 la première place dans les catégories de dépenses du budget européen, et représenterait en 2013 près de la moitié des dépenses.

En particulier, la Commission prévoit un triplement en valeur réelle des dépenses consacrées à la compétitivité (recherche, réseaux transeuropéens, formation et emploi, etc.) par rapport à l'année 2006.

Les crédits de la politique régionale seraient augmentés significativement. Ils représentent 0,42 % du RNB de l'Union sur la période (en crédits d'engagement), mais il faut encore y ajouter les actions structurelles en faveur des régions rurales pauvres (transférées dans la catégorie des dépenses agricoles). Cette enveloppe considérable (370 milliards d'euros à périmètre constant sur la période 2007-2013) vise à maintenir une politique régionale ambitieuse pour l'ensemble de l'Union européenne et pas seulement pour les nouveaux États membres. Ces derniers ne seraient destinataires que de 52 % des crédits totaux.

b) La catégorie « *Développement durable et protection des ressources naturelles* » comprend à la fois les dépenses agricoles traditionnelles du FEOGA - section garantie (dépenses de marché et dépenses de développement rural) et les dépenses du FEOGA - section orientation qui figurent aujourd'hui dans



**Graphique 13. Structure des crédits d'engagement en 2013**

la politique structurelle. Non seulement les dépenses de marché sont plafonnées en termes réels, conformément à l'accord Chirac-Schröder entériné par les Quinze, mais l'ensemble du budget agricole se trouve stabilisé en euros constants. Il diminue ainsi considérablement en termes relatifs : les dépenses consacrées à l'agriculture et au développement rural représenteront un peu plus d'un tiers du budget total de l'Union européenne en 2013, contre près de la moitié en 2006.

Le changement d'appellation reflète par ailleurs la restructuration continue d'une politique qui soutient de moins en moins le productivisme agricole, et prend de plus en plus en considération la préservation de l'environnement et l'aménagement rural.

c) La catégorie « *Citoyenneté, liberté, sécurité et justice* » se voit également allouer des ressources croissantes : ces dépenses triplent presque en valeur absolue entre 2006 et 2013, même si elles représentent à peine plus de 2 % des dépenses totales en fin de période. Ce développement résulte de la construction d'un espace commun de coopération policière et judiciaire, qui a commencé avec Maastricht (on parlait alors du « troisième pilier » de l'Union, de nature intergouvernementale) et qui s'est considérablement accélérée depuis le traité d'Amsterdam. Des politiques aussi diverses que la surveillance des frontières extérieures de l'Union, la politique d'asile et d'immigration, la lutte contre la criminalité et le terrorisme, la coopération policière et judiciaire sont comprises dans cette catégorie.

d) Les dépenses de la catégorie « *L'Union européenne en tant que partenaire mondial* » sont elles aussi en progression importante. Elles représenteraient 10 % du budget européen en 2013 et incluraient alors les dépenses du Fonds européen de développement. Les aides de pré-adhésion (à la Turquie, à la Roumanie et à la Bulgarie, ainsi qu'aux États balkaniques) seraient comprises dans cette catégorie. L'aide au développement et l'aide aux pays de la périphérie de l'Union également.

e) Les *dépenses administratives* restent limitées (3 % du budget de l'Union), mais la présentation de la Commission est biaisée par le fait que les dépenses administratives de la Commission sont incluses dans les autres catégories de dépenses. La Commission étant de loin la principale des institutions européennes, ce poste est donc largement sous-estimé.

### **4.3. Estimation des soldes nets**

Dans sa communication, la Commission ne s'est pas hasardée à calculer les soldes nets des États membres, et elle s'est bornée à suggérer le remplacement du « rabais britannique » par un « mécanisme de correction généralisée ». Des simulations sont nécessaires pour examiner de façon plus approfondie la question des soldes nets.

#### *a) Les soldes nets sans mécanisme de correction*

Pour calculer les soldes nets, il faut répartir à la fois les recettes et les dépenses des différents États membres. Les simulations qui ont été faites pour l'année 2013 ont été obtenues à partir d'un certain nombre d'hypothèses. Pour plus de précisions, le lecteur peut se reporter à l'annexe statistique qui fournit les données utilisées.

Les calculs sont fondés sur les crédits de paiement et non sur les crédits d'engagement, puisque ce sont les paiements sur une année donnée qui déterminent les contributions des États, les versements au titre des politiques communes, et donc les soldes nets. C'est donc le montant de 143 milliards d'euros (plafond des crédits de paiement) qui a été retenu. Les plafonds des différentes catégories de dépenses ont été recalculés proportionnellement sur cette base.

**Tableau 3. Répartition des recettes et des dépenses opérationnelles en 2013**  
*(Communication de la Commission, crédits de paiement aux prix 2004)*

	Recettes		Dépenses compétitivité		Dépenses cohésion		Dépenses agricoles directes		Dépenses développement rural	
	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros
Allemagne	21,30%	30 476	13,86%	3 232	9,40%	4 326	11,28%	4 308	8,56%	1 200
Royaume-Uni	17,21%	24 620	13,86%	3 232	2,90%	1 335	7,68%	2 933	4,09%	572
Italie	12,93%	18 499	10,23%	2 386	6,20%	2 853	10,32%	3 942	7,31%	1 024
Pays-Bas	4,56%	6 521	5,95%	1 388	0,70%	322	2,16%	825	1,08%	151
France	15,53%	22 225	12,74%	2 972	4,40%	2 025	17,76%	6 784	9,28%	1 300
Suède	2,51%	3 593	2,98%	694	0,60%	276	1,52%	581	0,78%	109
Irlande	1,12%	1 597	1,58%	369	0,60%	276	3,04%	1 161	1,87%	262
Portugal	1,30%	1 863	1,67%	390	3,10%	1 427	1,68%	642	2,66%	373
Grèce	1,40%	1 996	3,26%	759	5,40%	2 485	5,04%	1 925	5,83%	816
Espagne	6,98%	9 981	5,67%	1 323	13,20%	6 075	11,92%	4 553	12,12%	1 698
Autriche	2,14%	3 061	2,51%	586	0,70%	322	2,00%	764	1,04%	145
Autres anc. (4)	6,05%	8 650	18,69%	4 360	0,80%	368	5,60%	2 139	2,89%	405
Nouveaux membres (12)	7,00%	10 017	7,00%	1 633	52,00%	23 932	20,00%	7 639	42,50%	5 954
TOTAL	100,00%	143 100	100,00%	23 323	100,00%	46 023	100,00%	38 196	100,00%	14 009

S'agissant des **recettes**, un taux de croissance de 4 % par an pour les nouveaux États membres a été supposé, contre 2 % en moyenne pour les anciens. La part des 10 nouveaux États membres est estimée à 5 % des recettes en 2005 et 2006. La Roumanie et la Bulgarie augmenteront le RNB de l'Union de moins de 1 % à partir de 2007. Au total, compte tenu du différentiel de croissance, la contribution des 12 nouveaux États membres en 2013 devrait avoisiner à peine 7 % des recettes du budget européen. Le reste des recettes (93 % du budget en crédits de paiement) a été réparti entre anciens États membres sur la base de la clé PNB/RNB de 2002 (suivant le rapport sur les dépenses opérationnelles réparties), mais cela suppose bien sûr que le RNB de tous ces pays croisse de manière uniforme jusqu'à 2013, ce qui est loin d'être sûr.

La répartition des **dépenses** entre les États membres se divise entre la part estimée qui revient aux nouveaux États membres, et le reste qui est réparti entre les anciens États membres en utilisant les taux de retour du rapport sur les

dépenses opérationnelles réparties de la Commission européenne.

Pour les **dépenses de compétitivité**, qui correspondent aux anciennes « politiques internes », c'est la clé de répartition de 2001 qui a été utilisée pour les anciens États membres, les chiffres de 2002 ayant surestimé les retours de l'Allemagne en raison des aides exceptionnelles dont celle-ci a bénéficié au titre des inondations. Le chiffre de 7 % (correspondant à leur part du RNB de l'Union européenne) a été retenu pour les nouveaux États membres, ce qui est peut-être sous-estimé si l'on compare avec leur part dans les politiques internes sur la période 2004-2006 (cf. tableau 1). La part de la Belgique (comprise dans la catégorie « autres anciens États membres »), traditionnellement avantagée dans les retours au titre des politiques internes, pourrait être en revanche surestimée.

Pour les **dépenses de cohésion**, le chiffre de 52 % des fonds alloués aux nouveaux États membres à l'horizon 2013 est connu. En effet, 78 % des crédits de la politique de cohésion devraient être consacrés à l'objectif 1 (régions en retard de développement dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et les nouveaux États membres devraient capter environ 65 % de ces crédits. Les nouveaux membres ne seraient pour la plupart pas destinataires du nouvel objectif 2 (18 % de l'enveloppe totale), à l'exception de Nicosie, Bratislava, Prague et Budapest qui ne bénéficient pas de l'objectif 1 (et qui représentent 8 % de la population des 10 pays adhérents en 2004). Les nouveaux membres bénéficieront un peu de l'objectif 3 (programmes transfrontaliers) dont le montant est limité (4 % de l'enveloppe totale de la politique régionale).

Les anciens membres seront bénéficiaires à la fois de l'objectif 1 pour les régions les plus pauvres (par exemple les DOM français, sauf peut-être la Martinique, l'essentiel des *Länder* est-allemands et quelques régions espagnoles), de l'objectif 1bis (aides transitoires pour les régions qui sortent de l'objectif 1 à cause de « l'effet statistique »), de l'objectif 2 (fusion des anciens objectifs 2 et 3), et de l'objectif 3. Pour répartir les dépenses de la politique de cohésion entre les anciens États membres (48 % des crédits totaux), on a utilisé

le rapport des dépenses opérationnelles réparties de l'année 2001, celui de l'année 2002 étant excessivement favorable à l'Espagne et au Portugal. Pour répartir les dépenses de l'objectif 1 (y compris l'objectif 1 bis), on a utilisé la clé de répartition de l'objectif 1 en 2001. Les anciens États membres toucheront 35 % des crédits de l'objectif 1, celui-ci représentant 78 % de l'enveloppe de la politique régionale. Pour allouer les dépenses du nouvel objectif 2 (18 % des crédits de la politique régionale), on a fait la moyenne des taux de retour de chaque pays pour les objectifs 2 et 3 en 2001 (puisque le nouvel objectif 2 se substitue aux anciens objectifs 2 et 3). Enfin, pour les dépenses de l'objectif 3, on s'est basé sur le taux de retour au titre des « initiatives communautaires ». Le taux de retour global pour la Grèce et le Portugal a été légèrement relevé, car ces deux pays continueront de bénéficier de crédits du « fonds de cohésion » au sein de l'objectif 1 (contrairement à l'Espagne et à l'Irlande).

S'agissant enfin des **dépenses agricoles**, on a distingué les dépenses de marché et les dépenses de développement rural qui mélangent désormais le « second pilier » de la PAC et les aides structurelles aux régions rurales en retard de développement.

Pour les dépenses de marché, une estimation globale a été faite pour les nouveaux États membres à 20 %, chiffre estimé à partir de sources administratives françaises et européennes. Les 10 pays entrants de 2004 seront alors au niveau de 100 % des aides directes. La Roumanie et la Bulgarie, si elles entrent effectivement en 2007, n'atteindront ce niveau qu'en 2017. La Commission a prévu un budget d'aides directes qui intègre la Roumanie et la Bulgarie. Les dépenses de marché dans les anciens États membres (80 % de l'enveloppe totale) ont été réparties en utilisant la clé de répartition de 2001, celle de 2002 surévaluant les retours de l'Allemagne à cause des inondations.

Pour les dépenses de développement rural, on a fait la moyenne du taux de retour sur le FEOGA - section garantie et du taux de retour sur l'objectif 1 (qui conditionne l'utilisation du FEOGA - section orientation). Les nouveaux États membres toucheraient ainsi 42,5 % des crédits.

Le montant des **dépenses non réparties** reste limité à 15 % du budget européen (chiffre comparable au rapport sur les dépenses opérationnelles réparties de 2002). Il s'agit à la fois des dépenses extérieures, des dépenses liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et des dépenses administratives. Les dépenses administratives de la Commission sont intégrées dans les différentes rubriques de dépenses du cadre financier présenté par la Commission. Si on les enlevait, le total des dépenses non réparties serait plus élevé et les soldes nets seraient moins favorables pour les États membres. Mais, comme on n'a pas procédé à la répartition entre les États membres des dépenses liées à la coopération policière et judiciaire, qui sont à peu près du même montant que les dépenses administratives de la Commission, on a estimé qu'il y avait là une forme de compensation.

Le résultat de ces estimations fait apparaître le **coût net prévisionnel de l'élargissement à horizon 2013** : plus de 29 milliards d'euros aux prix de 2004, ce qui, rapporté au nombre d'habitants dans les anciens États membres, représente **plus de 75 euros par habitant et par an** (cinq fois plus que pour la période 2004-2006). Le taux de retour des nouveaux États membres sur le budget européen serait supérieur à 27 % en 2013 (sur la base de 12 nouveaux États membres), contre 15 % en 2006 (sur une base de 10 nouveaux États membres). Mais il faut être conscient qu'il s'agit là d'un point d'arrivée : le taux de retour ira croissant sur la période, au fur et à mesure que les aides agricoles et régionales seront versées à proportion croissante aux nouveaux États membres. Inversement, les anciens États membres toucheront de moins en moins d'aides au titre de la PAC et des aides transitoires de la politique régionale (« phasing out » de l'objectif 1 bis).

En l'absence de toute correction des soldes nets, l'Allemagne et le Royaume-Uni demeureront les plus gros contributeurs nets du budget européen (plus de 16 milliards d'euros par an chacun). Plusieurs pays se retrouvent à un niveau de contribution nette supérieur à 0,6 % de leur RNB : le Royaume-Uni (0,77 %), mais aussi les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède. La France, malgré son retour sur les dépenses agricoles, devient une importante contributrice nette du simple

fait de l'élargissement (0,47 % du RNB en 2013). En revanche, les pays de la cohésion demeureraient bénéficiaires nets, en particulier la Grèce qui continuerait à « profiter » du budget européen pour plus de 2 % de son RNB (contre 3,35 % pour les nouveaux membres).

Il est intéressant de comparer ces soldes nets avec ceux de 2002, non pas les « soldes opérationnels » de la Commission européenne (qui excluent les dépenses administratives et les dépenses extérieures), mais les soldes nets « réels » recalculés sur l'ensemble des dépenses du budget européen. Ces soldes « réels » reflètent la différence entre les contributions des États à l'ensemble du budget communautaire et leurs retours au titre de la PAC, des actions structurelles et des politiques internes. Si l'on répartissait les dépenses administratives, la Belgique et le Luxembourg deviendraient des bénéficiaires nets car ces dépenses sont faites pour l'essentiel sur leurs territoires.

La comparaison permet de mesurer la modification réelle de la position nette des États membres entre 2002 et 2013. Tous les anciens États membres enregistrent une dégradation de leur position, à l'exception de la Belgique et des Pays-Bas (bénéficiaires des « nouvelles politiques » de compétitivité) et de la Grèce (qui reste bénéficiaire nette du budget européen au même niveau qu'avant). S'il perdait son chèque, le Royaume-Uni serait pénalisé à hauteur de 0,5 % de son RNB. La dégradation de la position allemande est proche de 0,3 % du RNB, celle de l'Autriche et de la France de 0,25 %, celle de la Suède et de l'Italie de 0,2 %. L'Irlande, le Portugal et l'Espagne perdent une grande partie des bénéfices du budget européen.

#### *b) Les soldes nets après la correction britannique*

Si l'on appliquait la correction britannique, la contribution nette britannique serait allégée de plus de 11 milliards d'euros en 2013 (aux prix 2004) et serait ramenée à 0,26 % de son RNB. On a réparti cette correction sur les autres États membres pour l'année en cours (2013), alors que normalement elle est imputée sur l'année suivante. Compte tenu de la crois-

**Tableau 4. Comparaison des soldes nets en 2002 et 2013**  
*(chiffres 2013 aux prix 2004)*

Soldes nets réels 2002		Soldes 2013 avant correction		Soldes 2013 après correction britannique		Soldes 2013 après chèque généralisé		Soldes 2013 après écritement		
en millions d'euros	en % RNB	en millions d'euros	en % RNB	en millions d'euros	en % RNB	en millions d'euros	en % RNB	en millions d'euros	en % RNB	
Allemagne	-7 710	-0,37%	-17 410	-0,66%	-18 119	-0,68%	-15 359	-0,58%	-13 250	-0,50%
Royaume-Uni	-5 134	-0,30%	-16 548	-0,77%	-5 516	-0,26%	-13 236	-0,62%	-10 705	-0,50%
Italie	-4 233	-0,34%	-8 293	-0,52%	-10 769	-0,67%	-8 565	-0,53%	-8 043	-0,50%
Pays-Bas	-3 314	-0,77%	-3 834	-0,68%	-3 986	-0,70%	-3 323	-0,59%	-2 835	-0,50%
France	-3 725	-0,24%	-9 144	-0,47%	-12 119	-0,63%	-10 017	-0,52%	-9 663	-0,50%
Suède	-1 077	-0,42%	-1 934	-0,62%	-2 017	-0,65%	-1 771	-0,57%	-1 562	-0,50%
Irlande	1 456	1,39%	471	0,34%	257	0,19%	248	0,18%	-71	-0,05%
Portugal	2 580	2,05%	968	0,60%	719	0,44%	708	0,44%	336	0,21%
Grèce	3 226	2,28%	3 990	2,30%	3 722	2,14%	3 711	2,14%	3 312	1,91%
Espagne	8 023	1,17%	3 668	0,42%	2 332	0,27%	2 274	0,26%	281	0,03%
Autriche	-422	-0,21%	-1 244	-0,47%	-1 315	-0,49%	-1 374	-0,52%	-1 331	-0,50%
Autres anc.	-1 909	-0,32%	-1 379	-0,18%	-2 537	-0,34%	-2 587	-0,37%	-3 761	-0,50%
Nvx mbs (12)			29 141	3,35%	27 800	3,19%	27 742	3,18%	25 742	2,96%
<b>TOTAL</b>	<b>-12 241</b>		<b>-21 549</b>		<b>-21 549</b>		<b>-21 548</b>		<b>-21 549</b>	

Source : Communication de la Commission.

sance, cette méthode de calcul fausse légèrement à la hausse l'impact de la correction britannique en pourcentage du RNB.

L'application du financement de la correction britannique selon le mécanisme de 1999, tel qu'il est utilisé aujourd'hui, pèse essentiellement sur la France et l'Italie, qui rejoignent les principaux contributeurs nets du budget européen (Allemagne, Pays-Bas, Suède). La contribution nette française passerait à 0,63 % de son RNB. Les anciens pays de la cohésion resteraient bénéficiaires nets, mais à un moindre degré, et le bénéfice net des nouveaux États membres serait à peine réduit. Ce scénario ne modifie pas fondamentalement le « coût de l'élargissement », qui resterait voisin de 28 milliards d'euros en chiffre absolu.

Si l'on compare ces chiffres avec ceux de 2002, on voit que la France est le pays le plus pénalisé par le système du chèque britannique (dégradation de 0,4 % du RNB). La contribution nette française ferait plus que tripler entre 2002 et 2013. Inversement, le Royaume-Uni ne contribuerait aucune-



ment à l'effort de solidarité qu'implique l'élargissement, et il verrait même paradoxalement sa position s'améliorer en pourcentage de son RNB !

*c) Le chèque généralisé*

La Commission envisage de remplacer le « chèque britannique » par un mécanisme correcteur généralisé : tout pays qui aurait un solde net négatif supérieur à 0,3 % de son RNB se verrait rembourser les deux tiers de l'excédent ; le total des « chèques » ainsi reversés serait réparti entre **tous** les États membres en fonction de leur part dans les recettes du budget communautaire.

L'application de ce mécanisme aboutit à « araser » considérablement les soldes nets négatifs des principaux pays contributeurs nets, qui se retrouvent tous avec un solde net compris entre 0,5 et 0,6 % de leur RNB. Le Royaume-Uni paie lourdement l'abandon de son chèque : il devient le premier pays contributeur net en pourcentage du RNB, mais il est aussi le pays qui profite le plus du mécanisme correcteur. Le bénéfice net pour les nouveaux États membres et les anciens pays de la « cohésion » est en revanche à peine modifié. On remarquera que les Pays-Bas sont le seul pays contributeur net bénéficiaire de ce mécanisme par comparaison avec 2002, ce qui s'explique par la contribution nette très forte de ce pays au budget communautaire actuellement.

Ce scénario est équitable, mais la généralisation du « chèque britannique » pose un problème de principe et de lisibilité : il transforme le budget de l'Union en « compte en banque » où les retours et les contributions sont mis en balance, et il complique davantage les finances publiques européennes. Il suppose par ailleurs que le Royaume-Uni accepte de renoncer à environ 70 % de son chèque.

*d) La correction des soldes avec un mécanisme d'écrêtement à 0,5 % du RNB*

Une autre hypothèse – non envisagée par la Commission – consisterait à réaliser un écrêtement pur et simple des soldes nets, c'est-à-dire que toute contribution allant au-delà d'un

certain seuil de solde net donnerait lieu à remboursement intégral, pour ramener le solde net à cette valeur de référence. La valeur de 0,5 % du RNB a été prise pour l'exemple. Le financement de ces chèques serait assuré par les États n'atteignant pas la valeur de référence.

Dans ce scénario, trois groupes de pays se distinguent.

Dans la première catégorie, tous les pays qui sont naturellement contributeurs nets voient leur contribution limitée à 0,5 % du RNB. Ils profitent tous du système, sauf la Belgique (dans la catégorie des « autres anciens États membres »). Le Royaume-Uni perd le bénéfice d'une partie de sa correction, mais il se retrouve dans une situation beaucoup plus favorable que dans un scénario sans mécanisme de correction ou même que dans le scénario avec chèque généralisé. Si l'on compare avec la situation en 2002, tous ces pays sont « perdants » sauf les Pays-Bas, qui voient leur position s'améliorer.

La deuxième catégorie est composée de pays qui, comme l'Irlande et l'Espagne, cessent de devenir bénéficiaires nets du budget européen, ou ne le sont plus que faiblement (Portugal).

Enfin, la troisième catégorie est composée des nouveaux États membres et de la Grèce qui, malgré le mécanisme de correction, demeurent des bénéficiaires nets substantiels du budget européen. Dans ce scénario, le « coût de l'élargissement » pour les anciens États membres est légèrement diminué (70 euros par an et par habitant des anciens États membres, au lieu de 75). Il est possible cependant que certains des nouveaux États membres, en raison de leur développement économique et de leur niveau de richesse relative déjà élevé, rejoignent la deuxième catégorie de pays (par exemple la Slovénie, Chypre, Malte).

## 5. Conclusions

Les estimations qui précèdent ne sont qu'indicatives. Elles reposent sur un certain nombre d'hypothèses tenues pour vraisemblables, contre expertisées par la Commission européenne et l'administration française, mais qui ne peuvent être absolu-

ment exactes. Les résultats sont à interpréter pour l'ordre de grandeur qu'ils indiquent.

Ces résultats montrent clairement les conséquences du « choc d'appauvrissement » que représente l'élargissement de l'Union européenne. La politique régionale a pour conséquence de réallouer en profondeur les dépenses du budget européen en faveur des nouveaux États membres. Les effets redistributifs de la politique agricole s'en trouvent relativisés. La France et l'Espagne, traditionnelles bénéficiaires de la PAC, n'évitent pas une dégradation de leur position. Malgré cela, des différences substantielles perdurent entre les contributeurs nets. Le principe de **solidarité financière** qui régissait au départ le budget européen peut difficilement être rétabli.

On ne saurait trop redire que les « soldes nets » ne sont que des indicateurs imparfaits et partiels de l'intérêt des États. L'effort de solidarité qui est demandé en faveur des nouveaux États membres peut s'avérer très bénéfique pour toute l'Union si le rattrapage économique de ces pays conduit à relancer la croissance dans l'ensemble de l'économie européenne (sans parler du gain politique retiré d'une Europe plus homogène, plus intégrée, plus stable, et plus forte économiquement).

Les choix faits par la Commission européenne sur le volume du budget européen et sur la répartition des dépenses méritent d'être analysés et discutés. Le scénario d'un chèque généralisé ou d'un écrêtement des soldes est la « ligne de plus grande pente » des propositions de la Commission, dans la mesure où il permettrait à la fois de limiter le coût de la solidarité européenne et de rallier l'accord des principaux pays contributeurs. Mais il supposerait l'acceptation du Royaume-Uni, qui y perdrait la position avantageuse que représente aujourd'hui son mécanisme de correction. Une autre solution consisterait à réduire le volume du chèque britannique, tout en conservant le mécanisme actuel de sa répartition.

En tout état de cause, ces simulations montrent clairement le caractère de plus en plus contestable de ce chèque britannique qui, de correction d'un problème spécifique de structure agricole au départ, conduit à présent le Royaume-Uni à s'exonérer largement de l'effort de solidarité communautaire et à

être déresponsabilisé dans les choix budgétaires, dont il ne supporte que partiellement le coût (en particulier le coût de l'élargissement, dont le Royaume-Uni a toujours été un ardent partisan). Cette situation est d'autant moins justifiée que le Royaume-Uni a désormais une capacité contributive qui le situe dans la moyenne communautaire (ce qui n'était pas le cas autrefois).

Il faut enfin se demander, vu l'effort de solidarité demandé aux pays contributeurs nets, comment en tenir compte dans l'application des règles du pacte de stabilité, qui limitent les déficits publics à 3 % du PIB. Les soldes nets réels des principaux pays contributeurs nets pourraient représenter, en 2013, entre 20 et 25 % du niveau de déficit autorisé pour certains États. Il y a une contradiction apparente entre l'effort budgétaire qu'on demande aux pays contributeurs au titre de la solidarité et la discipline budgétaire qu'on exige d'eux au titre du pacte de stabilité. La problématique du budget européen rejoint là une question plus politique : celle de la coordination budgétaire dans la zone euro.

## Références

Commission européenne (2004), « Communication sur les PF 2007-2013 », février.

Commission européenne (2003), « Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002 », septembre, voir <[http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_fr.thm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_fr.thm)>.

Laffineur, M. et S. Vinçon (2004), *Rapport au Premier ministre sur « les perspectives financières européennes 2007-2013 »*, Paris, La Documentation française, Bibliothèque des rapports publics, voir <[www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000098.shtl](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000098.shtl)>.

Lechantre, M. et D. Schajer (2004), *Le budget de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, coll. « réflexe Europe ».

*Projet de loi de finances pour 2004. Relations financières avec l'Union européenne*, Paris, Imprimerie nationale.

Sapir, A. *et al.* (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford, Oxford University Press, mars.

## **Deuxième partie**

Quel avenir  
pour les politiques communes ?



# **L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes**

JACQUES LE CACHEUX<sup>1</sup>

La fin de l'année 2003 et le début de l'année 2004 n'ont guère laissé de doute sur les tensions que subit le processus de construction européenne au moment de l'entrée de 10 nouveaux membres et de l'élection au suffrage universel d'un nouveau Parlement européen, et alors que doivent s'ouvrir les négociations sur les nouvelles perspectives financières couvrant la période 2007-2013.

Deux crises bruxelloises ont, coup sur coup, illustré l'impasse des institutions européennes et la quasi-impossibilité de se mettre d'accord sur des règles du jeu acceptables par tous les gouvernements nationaux des pays membres : fin novembre 2003, la communication de la Commission condamnant les politiques budgétaires allemande et française, dont les efforts de retour vers l'équilibre en 2004 étaient jugés insuffisants, a été rejetée, à une faible majorité, par le Conseil Ecofin ; et à la mi-décembre, le Conseil européen qui devait adopter le projet de traité constitutionnel élaboré par la Convention, que présidait Valéry Giscard d'Estaing, et discuté depuis des mois par la conférence intergouvernementale s'est conclu sur un constat d'échec, l'Espagne et la Pologne refusant

---

1. Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du département des Études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).



obstinément la nouvelle règle de majorité qualifiée proposée pour les décisions futures au sein du Conseil. Dramatisant un peu plus les antagonismes, la Commission annonçait, le 14 janvier 2004, qu'elle citait le Conseil devant la Cour de justice de l'Union européenne (UE) pour non-respect des traités en matière budgétaire. Règles budgétaires de l'union monétaire bafouées par les plus grands pays, qui les avaient imposées lors de la rédaction du traité d'Amsterdam, en 1997, devant des petits pays indignés, contre les tentations laxistes desquels ces règles avaient été conçues ; opposition entre petits, grands et « presque grands »<sup>2</sup> sur les règles de décision : les blocages sont sérieux et les clivages profonds, notamment selon la taille. L'Union européenne à 25, et bientôt à 27, voire plus, expérimente déjà les difficultés de la vie commune dans une union nombreuse et hétérogène, tandis que la zone euro, pourtant plus restreinte et en principe mieux intégrée, ne parvient pas à trouver les voies d'élaboration d'une bonne politique macroéconomique.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que la taille et la composition du budget européen ne fassent pas consensus. Ainsi, les gouvernements de six pays contributeurs nets au budget actuel de l'Union ont, dans une lettre adressée au président de la Commission, réaffirmé leur attachement à la maîtrise des dépenses, allant même jusqu'à souhaiter que le total soit limité, non pas à 1,24 % du RNB, plafond théorique actuel, mais à 1 %, correspondant au montant effectivement dépensé. En juillet 2003, le rapport Sapir, s'inscrivant dans la logique d'une telle contrainte globale, proposait un redéploiement assez radical des dépenses communautaires, sacrifiant ou renationalisant les grandes politiques communes actuelles que sont la politique agricole commune (PAC) et les politiques structurelles et régionales, et concentrant les moyens financiers sur les efforts de recherche et développement, afin de maximiser le potentiel de croissance européenne, conformé-

---

2. Au terme du nouvel élargissement, l'UE comporte 25 membres, dont quatre « grands » (l'Allemagne, avec 80 millions d'habitants, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, avec environ 60 millions chacun), deux « presque grands » (l'Espagne et la Pologne, avec environ 40 millions d'habitants chacune) et 19 « petits » (plus ou moins, avec, à un extrême, les Pays-Bas et leurs presque 16 millions d'habitants, et à l'autre Malte, qui n'en compte que 350 000). Voir, sur ces questions, Laurent et Le Cacheux (2004).

ment aux objectifs de Lisbonne. Pour contestable qu'elle soit<sup>3</sup>, cette proposition constitue un point de départ intéressant de l'analyse.

Cet article propose une réflexion sur les choix de politiques communes et leurs implications budgétaires pour l'Union, en s'efforçant de distinguer le souhaitable du possible et le normatif du positif. Dans un premier temps, en partant d'une grille de lecture analytique fondée sur la distinction, traditionnelle chez les économistes depuis Richard Musgrave et reprise par Wallace Oates, entre les trois grandes catégories de fonctions exercées par la puissance publique et ses différents niveaux dans une structure décentralisée, nous précisons les justifications économiques des politiques communes, tout en montrant la faible portée opératoire de ces catégories. La deuxième partie est consacrée à l'examen des possibilités et des besoins en matière d'affectation des ressources et à la notion de « biens collectifs » ou de « biens publics » européens ; elle reprend, actualise et critique les analyses proposées il y a plus d'un quart de siècle par le rapport McDougall. Dans la troisième partie, nous présentons quelques éléments de bilan des politiques communes existantes – la PAC et les politiques structurelles et régionales – et discutons les diverses propositions avancées pour leur réforme, voire leur abandon. La quatrième partie esquisse les contours de deux conceptions différentes des politiques communes et du budget européen, débouchant sur deux stratégies permettant d'atteindre des objectifs communs. Enfin, la cinquième partie tire quelques enseignements de ces analyses pour la prochaine programmation budgétaire pluriannuelle<sup>4</sup>.

---

3. Voir, notamment, l'analyse critique de ce rapport dans Le Cacheux et Sterdyniak (2003).

4. A propos du caractère pluriannuel et de l'horizon temporel des choix opérés, signalons d'emblée que, si l'adoption, sur proposition de Jacques Delors, en 1988, d'une programmation pluriannuelle pour le budget européen avait été, en son temps, saluée comme un progrès dans le processus budgétaire européen, elle pose néanmoins un problème sérieux de légitimité, dans la mesure où les orientations proposées en 2004, par une Commission sortante, seront discutées en 2005 par le Conseil et le Parlement européen élu en juin 2004 pour cinq ans. Les décisions prises fin 2004 ou en 2005, sous présidence néerlandaise ou luxembourgeoise, couvriront la période 2007-2013, qui va bien au-delà de la législature du Parlement et du mandat de la Commission, sans parler des mandats des gouvernements nationaux siégeant dans le Conseil. Les choix faits contraignent ainsi fortement les choix futurs, ce qui confère au processus une inertie considérable. Au nom de quoi peut-on ainsi, dans des démocraties, préjuger des choix de dépenses des élus de demain ?

## 1. Fonctions de l'État, interdépendances économiques et « spillovers »

Les pesanteurs de la construction européenne et des négociations budgétaires concernant l'avenir des politiques communes, généralement fondées sur la volonté des uns et des autres de préserver ou d'amender l'« acquis communautaire » tout en s'assurant un « juste retour » budgétaire, tendent à occulter les raisons pour lesquelles on peut souhaiter instituer ou développer des politiques communes dans certains domaines. L'analyse économique des finances publiques a élaboré, notamment avec Arthur Pigou dans les années 1940, et Paul Samuelson et Richard Musgrave dans les années 1950, un corpus de justifications économiques aux interventions de la puissance publique. Adapté au contexte institutionnel décentralisé du fédéralisme, ce cadre analytique offre un guide utile à la réflexion sur la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, dont les implications sont assez voisines de celles qui découlent de la théorie politique « classique » de l'intégration fondée sur la notion de « spillover ».

Selon l'analyse économique, c'est l'existence d'effets externes ou de biens publics qui constitue la principale justification de l'intervention publique dans le fonctionnement spontané des marchés libres : dans ces circonstances, les interdépendances stratégiques engendrées par les influences réciproques des choix individuels des uns sur les autres rendent sous-optimal l'équilibre décentralisé non coopératif ; en internalisant les effets externes selon différentes modalités, l'intervention publique est susceptible de restaurer l'optimalité, à condition, bien sûr, qu'elle soit convenablement menée et qu'elle se donne des objectifs conformes aux préférences des citoyens.

De son côté, la théorie politique classique de l'intégration, dite « fonctionnaliste », fonde la dynamique des politiques communes et de la centralisation des compétences sur la notion voisine de « spillover », également comprise comme résultant d'une interdépendance que la dynamique de l'intégration des marchés contribue à renforcer. Dans une acception

large, cette approche conforte les conclusions de la précédente quant au choix des domaines d'intervention commune.

La distinction analytique commode, introduite par Musgrave, entre trois grands types de fonctions de l'État – affectation des ressources (à la fourniture de biens publics), répartition des revenus et des richesses (redistribution) et stabilisation conjoncturelle – constitue une grille d'analyse utile des politiques communes européennes. Selon la théorie du fédéralisme financier (Oates 1972, 1999), la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement dans une structure décentralisée doit être guidée par le souci d'éviter, autant que faire se peut, l'existence d'effets de débordement trop importants entre les différentes entités locales, ce qui conduit naturellement à prôner, dans une fédération caractérisée par l'existence d'une monnaie unique, de marchés fortement intégrés et d'une mobilité non négligeable de la population, une centralisation des fonctions de répartition et de stabilisation, et la mise en commun des seuls biens publics pour lesquels les interdépendances sont significatives, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas une dimension locale trop clairement prononcée.

## **2. Quels « biens publics européens » ?**

Bien qu'intellectuellement séduisante, cette grille d'analyse n'est pas directement opérationnelle, dans la mesure où elle laisse une marge importante d'appréciation quant à l'intensité des interdépendances qui fondent la mise en commun des compétences et quant aux modalités de la centralisation éventuellement requise. Appliquée aux biens publics traditionnels, tels que les fonctions régaliennes des États, elle peut justifier la fourniture commune de « biens publics » tels qu'une défense commune, une politique extérieure commune, des services douaniers et de police des frontières communs, etc., mais uniquement selon les choix politiques qui sont faits. Et, à la différence des conclusions habituelles de la théorie classique du fédéralisme budgétaire, ni les fonctions de répartition, ni celles de stabilisation conjoncturelle ne relèvent clairement du niveau européen, en raison notamment de la

faible mobilité des personnes et de l'imparfaite intégration des marchés des biens et des capitaux.

Dans l'une des premières tentatives d'application de cette approche de la répartition des compétences au sein d'une Europe « pré-fédérale », les auteurs du rapport McDougall (Commission européenne 1977) envisageaient plusieurs scénarios pour que l'intégration des finances publiques accompagne et conforte celle des marchés et l'unification monétaire – qui n'était alors qu'un horizon lointain et mouvant. Le moins ambitieux consistait à allouer au niveau européen l'essentiel de la fonction de défense, ce qui aboutissait à un budget européen de l'ordre de 2 % du PIB. Un second scénario, plus résolument « pré-fédéral », envisageait le développement d'autres politiques communes et conduisait à un budget européen compris entre 5 et 7 % du PIB, auquel cas il aurait aussi assuré une certaine stabilisation automatique, à l'instar de ce que l'on observe dans les fédérations existantes dès lors que le budget central atteint une taille suffisante et que ses recettes et dépenses sont suffisamment élastiques aux évolutions conjoncturelles dans les différents États membres<sup>5</sup>. Cependant, ni l'un ni l'autre de ces deux scénarios n'a vu, en réalité, le moindre commencement de réalisation, et les évolutions observées ou prévisibles des finances publiques européennes ne semblent pas laisser prévoir de progrès substantiels dans ce sens.

### **3. Éléments de bilan des politiques communes**

Les dépenses budgétaires européennes sont aujourd'hui dominées par deux grandes politiques communes qui absorbent, à elles seules, plus des trois quarts du budget total : la PAC, avec environ 47 milliards d'euros, et les fonds structurels, avec environ 41 milliards d'euros en 2004. Alors que la première, très contestée, a déjà fait l'objet de réformes profondes qui en ont un peu réduit le coût budgétaire, les politiques structurelles ont, au contraire, enregistré une montée en puissance spectaculaire au cours de la dernière décennie,

---

5. Sur ces questions, voir, notamment, Zumer [1998].

depuis le traité de Maastricht, et l'adhésion des PECO, dont les économies sont beaucoup moins développées que celles des Quinze, leur confère une importance potentielle encore plus grande. Toutefois, l'une et l'autre sont remises en question par ceux qui souhaitent contenir la taille totale du budget européen tout en investissant d'autres champs de politiques communes.

### **3.1. La PAC menacée ?<sup>6</sup>**

Initialement conçue pour encourager l'essor de la production des principales denrées agricoles – céréales, lait et viande de bœuf, au départ – dans une Europe des Six alors très loin de l'autosuffisance alimentaire, ayant souffert de pénuries pendant et juste après la Seconde Guerre mondiale et se trouvant, du fait de la mise en place du « bloc communiste » et du « rideau de fer », coupée de ses principales sources d'approvisionnement (notamment l'Allemagne orientale, qui assurait les grandes cultures), la PAC a longtemps reposé sur deux piliers : d'une part, des prix de soutien relativement élevés, du moins par rapport aux cours mondiaux, pour les principales productions ; d'autre part, un ensemble de politiques « structurelles » de modernisation des exploitations agricoles, destinées à accroître leur productivité tout en préservant le « modèle européen » d'exploitation familiale. Cette politique commune, fondée sur le principe du marché unique et de la solidarité financière, a permis à la fois : une expansion spectaculaire de la production, non seulement en France, principal pays agricole de l'Europe des Six, puis des Neuf (1972), mais aussi dans le reste de la Communauté, notamment aux Pays-Bas et en Allemagne ; une restructuration importante du secteur agricole, avec concentration des exploitations ; et une élévation sensible des revenus des agriculteurs, dont les niveaux de vie, très inférieurs à ceux des urbains dans les années 1950, s'en sont rapprochés dès les années 1970. Cette politique était, en outre, peu coûteuse pour le budget de la

---

6. Sur l'historique de la PAC et ses premières réformes, on pourra se reporter à Le Cacheux et Mendras [1992]. Sur les évolutions et réformes plus récentes, voir également Fitoussi et Le Cacheux [2003, chap.7].

Communauté aussi longtemps que celle-ci était déficitaire dans ses échanges agroalimentaires, les prélèvements – variables – sur les importations procurant au budget européen une ressource propre substantielle et le maintien de prix intérieurs élevés ne nécessitant ni intervention de stockage ou de retrait du marché, ni exportations subventionnées.

Mais cet « âge d'or » de l'agriculture européenne prit fin lorsque l'objectif d'autosuffisance fut atteint, puis vite dépassé du fait de prix intérieurs maintenus élevés, tant pour des raisons politiques et sociales internes que du fait des dérèglements monétaires des années 1970. Le coût budgétaire de la PAC commença alors de s'alourdir dangereusement – jusqu'à atteindre environ trois quarts du budget européen à la fin des années 1980 – et les excédents, de beurre, de poudre de lait, de viande bovine, notamment, s'accumulèrent, obligeant à subventionner les usages internes et les exportations vers le reste du monde.

Les réformes menées depuis une vingtaine d'années ont combiné, dans des proportions variables, les mesures de contrôle direct de l'offre – quotas de production pour le lait depuis 1984, et jachères pour les grandes cultures depuis 1992 – et les baisses de prix de soutien, dans le double but de dissuader l'offre et de favoriser l'essor des débouchés, tant internes qu'extérieurs, tout en réduisant le coût budgétaire du soutien et, en principe, le coût des denrées alimentaires pour le consommateur européen<sup>7</sup>. Parce que l'agriculture européenne était devenue au cours des années 1980, notamment pendant la période de forte appréciation du dollar américain, un exportateur de poids sur les marchés mondiaux jusqu'alors dominés par les États-Unis, ceux-ci ont, en outre, obtenu que les échanges agricoles soient, pour la première fois, inclus dans les négociations commerciales internationales du GATT – l'*Uruguay Round*, ouvert en 1986 et conclu en 1994 par les accords de Marrakech créant l'Organisation mondiale du

---

7. Toutefois, les effets sur les prix à la consommation, si généralement mis en avant par les partisans du démantèlement des soutiens des prix, ne sont pas perceptibles, l'une des raisons en étant l'existence, en aval de l'agriculture, de secteurs de transformation et distribution très peu concurrentiels. Voir notamment Laborde et Le Cacheux (2003).

commerce (OMC). C'est donc aussi en prévision de cette libéralisation externe qu'a été décidée la réduction des soutiens aux prix et des subventions à l'exportation, accompagnée d'une transformation du mécanisme original de protection grâce à un prélèvement variable en droits fixes *ad valorem*. Cette « banalisation » du commerce international agricole et agroalimentaire est au cœur des nouvelles négociations du *Doha Round* et l'absence d'accord sur ces questions, et notamment sur la responsabilité du « dumping » agricole pratiqué par les pays développés – États-Unis et Union européenne – dans le maintien de la pauvreté dans les pays les moins développés<sup>8</sup> est à l'origine de l'échec du sommet de l'OMC à Cancun en septembre 2003.

Dans le même temps, deux nouveaux dispositifs ont été introduits à partir de 1992 et ont progressivement pris le pas sur les mécanismes de soutien aux prix, notamment parce qu'ils sont jugés moins distordants pour le fonctionnement des marchés, et donc plus conformes aux préceptes de l'OMC (voir le classement des subventions agricoles dans les différentes « boîtes » de couleur) : d'une part, des mesures d'encouragement à l'extensification et à la préservation de l'environnement, ainsi que, depuis la dernière réforme, des mesures destinées à améliorer le bien-être animal ; d'autre part, des aides directes au revenu des agriculteurs, conçues comme compensatoires des baisses de prix, et qui constituent aujourd'hui l'essentiel des dépenses agricoles européennes.

Les diverses réformes menées depuis 1992 ont ainsi progressivement réduit les politiques d'intervention publique directe dans le fonctionnement des marchés, au profit de mesures soit d'incitations à des méthodes d'exploitation qualitativement différentes, soit de soutien direct aux revenus des exploitants, les unes et les autres étant jugées moins néfastes pour le fonctionnement des marchés, parce que « découplées » des quantités produites. Dans la dernière réforme en date, celle de juin 2003 qui devrait entrer en vigueur en 2005, les modalités d'attribution des aides directes sont laissées à

---

8. Pour une analyse plus détaillée des enjeux de cette négociation, voir Laborde et Le Cacheux (2003).



l'appréciation des gouvernements nationaux, qui pourront choisir entre un système de « références historiques » – choix vers lequel s'oriente le gouvernement français – et un système « régionalisé » – qui semble avoir la préférence du gouvernement allemand.

Mais ce pas supplémentaire dans le « découplage », qui fait de la plupart des dépenses européennes au titre de la PAC de pures « rentes foncières », financées par le contribuable au profit des propriétaires fonciers, rentes dont la répartition est très inégalitaire et dont on perçoit de plus en plus mal les justifications, fragilise encore un peu plus la position des défenseurs d'une politique commune et conforte au contraire ceux qui plaident pour une « renationalisation » de la politique agricole, ce qui est effectivement en passe de se produire.

Si les objectifs initiaux de la PAC, notamment l'autosuffisance alimentaire et la parité des revenus des agriculteurs et des urbains, ne sont plus de mise, du moins à l'Ouest<sup>9</sup>, quelles peuvent être les ambitions d'une politique agricole européenne ? Quelles sont les justifications d'une politique commune ? On sent confusément que les consommateurs-contribuables européens seraient en faveur d'une politique qui garantisse la sécurité sanitaire des produits alimentaires et préserve l'environnement et le bien-être animal ; sans doute aussi la majorité des citoyens européens se prononceraient-ils en faveur d'une politique qui maintienne une densité suffisante d'exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire européen et évite la « déprise agricole » complète, la désertification et le retour à « l'état de nature » d'une portion importante des régions européennes, celles qui n'ont ni avantage comparatif naturel, ni image de « terroir » suffisante pour faire fructifier une production dont les coûts sont plus élevés que les cours mondiaux ; enfin, on pourrait imaginer que la politique agricole soit conçue pour favoriser le développement d'une industrie alimentaire européenne forte et compétitive, voire d'une industrie d'usages nouveaux – tels que les biocar-

---

9. La question de la mise à niveau, tant en termes de revenus que de productivité, des agricultures des nouveaux membres de l'Est justifierait à elle seule une politique agricole. Elle ne sera pas traitée ici. Voir, notamment, Le Cacheux [1996].

burants – des produits agricoles. Toutes ces options, et certaines de leurs combinaisons<sup>10</sup>, sont possibles et permettraient de redonner à la PAC une orientation et une légitimité. Mais la réflexion ne semble pas s'orienter dans ces directions, et il est dès lors à craindre que l'avenir de la politique agricole européenne soit menacé, en dépit du compromis Chirac-Schröder qui promet de « sanctuariser » ces dépenses jusqu'en 2013.

### **3.2. Renationaliser les politiques régionales ?**

Poussant à son terme cette logique, le rapport Sapir (2003) plaide pour la suppression, à terme, de l'essentiel des dépenses agricoles communes et pour une réduction drastique des dépenses budgétaires européennes au titre des politiques régionales et de cohésion. En effet, bien que leur montant ait été considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies, en partie pour compenser les effets des progrès de l'intégration sur les économies les plus faibles, en partie pour accroître la « cohésion » économique et sociale, mais surtout territoriale, les politiques structurelles, régionales et de cohésion font également l'objet de vives critiques, qui sont de trois ordres au moins. La première critique, souvent exprimée et à laquelle n'échappe pas la récente proposition de la Commission d'étendre le bénéfice des aides structurelles aux nouveaux États membres tout en continuant d'en faire bénéficier bon nombre des régions qui les recevaient naguère, est celle du « saupoudrage », qui ne va pas sans une certaine forme de « clientélisme », notamment par le biais d'un resserrement des liens financiers directs entre Bruxelles et les régions.

La deuxième critique, peut-être mais pas nécessairement liée à la première, vise la faible efficacité des politiques structurelles européennes. En effet, s'il est vrai que les pays qui ont le plus bénéficié des soutiens financiers de l'Union au titre des fonds structurels et de cohésion – les quatre pays dits de la

---

10. Mais à l'évidence pas toutes, car certaines sont clairement incompatibles, voir notamment Le Cacheux et Mendras (1992).

cohésion, Espagne, Grèce, Irlande et Portugal – ont, pour la plupart, connu un rattrapage économique, parfois (Irlande) spectaculaire, le comblement des inégalités régionales est beaucoup moins net, du moins dans les premières évaluations empiriques de ces politiques : ainsi Fayolle et Lecuyer (2000) montrent-ils que les écarts de développement entre pays se sont réduits, mais pas les écarts de développement entre régions au sein des pays, notamment les plus pauvres ; dès lors, ce seraient surtout les régions les plus riches des pays les moins développés qui auraient profité de ces politiques. Pour quelles raisons ? Les auteurs avancent principalement l'idée que la condition d'additionalité favorise les régions les plus riches, qui ont davantage de capacités administratives à monter des projets susceptibles d'être financés par le budget européen et plus de moyens financiers pour en abonder le financement. Toutefois, les résultats de cette étude doivent être relativisés, d'une part en raison d'un faible recul (les données utilisées s'arrêtent en 1996, alors que la montée en puissance des fonds de cohésion est postérieure à 1992), d'autre part parce que de nouvelles études, fondées sur des méthodes économétriques plus sophistiquées, aboutissent à des conclusions plus nuancées (Dall'erba et Le Gallo 2003).

Au contraire, les auteurs du rapport Sapir semblent reprocher aux politiques structurelles européennes une trop grande efficacité, qui nuirait à la croissance économique de l'ensemble de l'Union, justifiant ainsi leur préconisation de n'en conserver qu'une faible part, celle destinée uniquement à compenser les coûts de l'intégration et des restructurations qui l'accompagnent. S'appuyant sur certains enseignements de la « nouvelle économie géographique » (Krugman 1991, Martin 1998), les auteurs du rapport considèrent en effet que, si les fonds structurels européens freinent effectivement les tendances à l'agglomération des activités économiques, en s'opposant aux forces centripètes naturellement à l'œuvre dans un espace économique en voie d'intégration, ils nuisent à la croissance, dans la mesure où la concentration territoriale permet aux entreprises de profiter d'économies d'échelle, externes et internes. Renoncer aux politiques structurelles et laisser libre cours aux forces centripètes permettrait ainsi de maximiser la

croissance globale, dont les fruits pourraient ensuite être redistribués par les États, s'ils le souhaitent.

Outre que les conclusions concernant les effets bénéfiques de l'agglomération sur la croissance ne semblent pas solides, ni sur le plan théorique, ni empiriquement, cette recommandation est également critiquable en raison de la conception « parétienne » de la redistribution qui la sous-tend : dans le raisonnement sous-jacent, comme dans l'analyse classique de la redistribution interpersonnelle chez Pareto, on doit d'abord mettre à profit toutes les améliorations « parétiennes » pour maximiser le bien-être total de la société, puis compenser les perdants au moyen de transferts redistributifs forfaitaires. On sait que cette logique, purement utilitariste, est très contestable, ne serait-ce qu'en raison de l'inexistence de ces fameux transferts forfaitaires, la théorie moderne de la taxation optimale ayant abondamment démontré que la redistribution n'est pas une fonction indépendante des autres et qu'elle doit donc faire l'objet d'arbitrages, dont, en l'occurrence, on connaît trop mal les termes pour s'avancer dans les conclusions<sup>11</sup>.

#### **4. Deux conceptions du « fédéralisme budgétaire » européen**

Ce même rapport Sapir propose de limiter à 1 % du RNB européen la taille totale du budget européen et de redéployer ses dépenses, au détriment, comme on l'a vu, de la PAC et des politiques structurelles, et au profit d'une grande politique européenne de la recherche et du développement, au service de la croissance dans la droite ligne des objectifs de Lisbonne. Plus généralement, il semble que l'on voie se dessiner les contours d'une opposition, encore inarticulée mais à terme décisive, entre deux conceptions du « fédéralisme budgétaire » européen. L'une, classique, s'inscrit dans l'esprit du rapport McDougall et des fédérations existantes ; elle suppose que l'élargissement progressif du domaine des compétences européennes ou partagées, la multiplication et l'essor des politiques

---

11. Pour une critique plus détaillée du rapport Sapir et de ses recommandations, notamment en matière de politiques structurelles, voir Le Cacheux et Sterdyniak [2003]. Si elles étaient effectivement bénéfiques aux régions les plus pauvres de l'UE, les politiques régionales européennes pourraient être défendues par une argumentation rawlsienne.

communes engendrent inéluctablement une croissance importante de la taille du budget européen, sans doute au détriment des budgets nationaux qui seraient, progressivement, allégés d'une part de leurs charges par transfert à l'échelon européen des compétences communes. L'exigence, souvent exprimée, d'un partage plus clair des compétences entre les niveaux peut renvoyer à cette conception classique.

Une seconde conception semble, toutefois, également possible, peut-être plus conforme à l'aspiration de nombreux Européens et de leurs gouvernements, soucieux d'éviter une trop grande centralisation bruxelloise et pas toujours désireux de voir émerger au niveau européen un véritable « gouvernement fédéral », doté d'une légitimité démocratique au moins égale à la leur et de moyens financiers substantiels. Dans cette seconde logique, le budget européen pourrait demeurer de taille relativement réduite – bien qu'éventuellement supérieure à son montant actuel – et comporter principalement des instruments financiers destinés à inciter les gouvernements nationaux à mettre en œuvre eux-mêmes les politiques qui sont considérées, collectivement, comme relevant des « biens publics » que l'Union se choisit. Différentes modalités permettraient d'atteindre de tels objectifs : les subventions « additionnelles », c'est-à-dire celles qui abaissent le « prix fiscal » de certaines dépenses publiques, ou au contraire la taxation par l'Union de certaines activités considérées comme néfastes ; le choix de critères de finances publiques – tels que le pacte de stabilité et de croissance, notamment – tenant compte des efforts faits en faveur de certains objectifs communs, etc. Un tel fédéralisme, très décentralisé, pourrait être qualifié de « pigouvien<sup>12</sup> », en ce qu'il reposerait sur l'autonomie et l'intérêt bien compris de ses membres pour la poursuite du « bien commun », utilisant la règle et les instruments financiers du budget européen, tout en respectant la « main invisible » de l'intégration, pour corriger les incitations auxquelles sont

---

12. Par opposition à la solution « coasienne » du fédéralisme « classique » et de la théorie du fédéralisme financier, dans laquelle la solution aux problèmes d'effets de débordements et aux interdépendances est la centralisation.

soumis les gouvernements des États membres dans une union économique et monétaire<sup>13</sup>.

## 5. En guise de conclusion : du bon usage du « juste retour » ?

Les considérations sur la meilleure manière de financer des politiques communes et des biens collectifs européens préalablement définis et négociés ne semblent toutefois pas peser beaucoup dans le contexte actuel de médiocres performances économiques et de fortes tensions financières sur les secteurs publics nationaux. La « logique comptable » (Fayolle et Le Cacheux 1999), qui avait prévalu au Sommet de Berlin dans les négociations qui ont abouti à l'adoption de l'Agenda 2000, est au contraire à l'ordre du jour, chaque gouvernement semblant principalement sinon exclusivement préoccupé par le souci de minimiser la contribution nette de son pays au budget européen<sup>14</sup>, ce qui ne peut aboutir qu'à en réduire la portée, la négociation étant ainsi dominée par les stratégies non coopératives des États membres, dont on sait qu'elles conduisent à un équilibre sous-optimal dès lors qu'il existe des interdépendances fortes, quelle qu'en soit la nature.

À défaut de progresser dans l'une ou l'autre des logiques « fédérales » esquissées ci-dessus, ou de faire des choix clairs en faveur de telle ou telle politique commune, ce que le contexte politique ne semble pas favoriser, on pourrait souhaiter qu'au moins, dans une démarche pragmatique, les négociations à venir sur le futur budget européen soient l'occasion d'utiliser les dépenses engendrées par les politiques communes existantes comme des « paiements incitatifs » ou

---

13. Pour une analyse de quelques-unes de ces incitations, notamment dans le contexte de la stabilisation conjoncturelle, et des différences entre « grands » et « petits » pays de ce point de vue, voir Laurent et Le Cacheux [2004] et Le Cacheux [2004].

14. Pour une illustration de cette assertion à propos des positions françaises, voir les deux rapports parlementaires récemment publiés sur la question : Gaillard et Sutour [2004], Lafineur et Vinçon [2004]. Notons toutefois que la notion même de « contribution nette » est très discutable dans un espace économiquement intégré où les interdépendances sont fortes. Ainsi, par exemple, les Pays-Bas, gros contributeur net selon le mode de calcul conventionnel, versent-ils au budget de l'UE un montant élevé au titre des droits de douane perçus sur les importations ; mais ce montant reflète avant tout l'importance des ports néerlandais et le rôle de « hub » du commerce international que joue ce pays, et n'a que peu à voir avec la pression financière qui pèse effectivement sur les consommateurs-contribuables néerlandais.

compensatoires, pour inciter les gouvernements nationaux qui n'y sont guère enclins à accepter telle ou telle décision commune que la plupart considèrent comme étant dans l'intérêt de tous. C'est, après tout, pour vaincre de telles réticences que les fonds structurels ont été initialement créés et abondés à chaque grande étape de l'intégration européenne, même si l'affichage et l'usage ont pu, par la suite être tout autres. Mais se résigner à faire de l'argument du « juste retour » un levier dans la négociation budgétaire européenne implique qu'au moins quelques-uns des contributeurs nets acceptent de voir la taille du budget s'accroître. Les gouvernements des grands pays fondateurs auront-ils cette clairvoyance ? Rien n'est moins sûr.

## Références

Begg, I. (2004), « The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past? », *CER Paper*, Londres, janvier.

Commission européenne (1977), *Le Rôle des finances publiques dans le processus d'intégration européenne*, Rapport d'un groupe d'experts présidé par M. MacDougall, Bruxelles.

Commission européenne (2004), « Building our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, COM (2004) 101, Bruxelles, 10 février.

Dall'erba, S. et J. Le Gallo (2003) *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999. A Spatial Econometric Analysis*, « Mimeo », Urbana-Champaign, University of Illinois, avril.

Fayolle, J. et J. Le Cacheux (1999), « Budget européen : triomphe de la logique comptable », *Lettre de l'OFCE*, n° 185, 30 avril.

Fayolle, J. et A. Lecuyer (2000), « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n° 73, avril.

Fitoussi, J.-P. et J. Le Cacheux (dir.) (2003), *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2004*, Paris, Fayard et Presses de Sciences Po.

Gaillard, Y. et S. Sutour (2004), « Quels fonds structurels après 2006 ? », Délégation pour l'Union européenne du Sénat, *Les Rapports du Sénat*, n° 204, 2003-2004.

Krugman, P. (1991), « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, vol. 99.

Laborde, D. et J. Le Cacheux (2003), *Price and Welfare Effects of Agricultural Liberalization with Imperfect Competition in Food Industries and Trade*, « Mimeo », Conférence ECOMOD, Istanbul, juillet.



Laffineur, M. et S. Vinçon (2004), *Rapport au Premier ministre sur les futures perspectives financières 2007-2013*.

Laurent, É. et J. Le Cacheux (2004), « L'Europe "Boucles d'or" : trois maximes pour sortir d'une impasse », *Lettre de l'OFCE*, n° 246, 30 janvier.

Le Cacheux, J. (dir.) (1996), *Europe, la nouvelle vague. Perspectives économiques de l'élargissement*, Paris, Presses de Sciences Po, collection « Références/OFCE ».

Le Cacheux, J. (2003), « L'agriculture européenne en jachère ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 228, juillet.

Le Cacheux, J. (2004a), « Politique économique : les inconvénients de la taille unique », in dossier « Comment réveiller la croissance en Europe », *Sociétal*, n° 43, 1<sup>er</sup> trimestre.

Le Cacheux, J. (2004b), « Negotiating the medium-term financial perspectives in the enlarged EU: The future of the European budget », numéro spécial « Élargissement de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 89, avril.

Le Cacheux, J. et H. Mendras (1992), « Éléments pour une nouvelle politique agricole », *Revue de l'OFCE*, n° 42, octobre.

Le Cacheux, J. et H. Sterdyniak (2003), « Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ? », commentaire critique du rapport Sapir, *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre.

Martin, P. (1998), « Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? », *The World Economy*, vol. 21.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, NY., Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1999), « Fiscal Federalism. A Survey », *Journal of Economic Literature*, vol. ?

Sapir, A. et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, dit « Rapport Sapir », Bruxelles et Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Zumer, F. (1998), « Stabilisation et redistribution : États fédéraux, États unitaires », *Revue de l'OFCE*, n° 65, avril.

# L'impact des fonds structurels sur les économies ibériques

HUGO ZSOLT DE SOUSA<sup>1</sup>

Le Portugal et l'Espagne ont intégré l'Union européenne en 1986 à l'issue d'un long processus de négociations. En effet, la Communauté européenne entama les pourparlers officiels avec le Portugal en octobre 1978 et avec l'Espagne en février 1979. Pour ces deux pays, l'adhésion à la Communauté représentait un moyen de consolider de jeunes démocraties encore fragiles. Les pays ibériques ont connu une longue période d'autoritarisme, et la Communauté devait permettre de garantir l'enracinement de la démocratie. Pour eux, l'adhésion à l'Union était donc une décision plus politique qu'économique. De ce point de vue, l'élargissement au Sud a été un succès dans la mesure où ces deux pays sont aujourd'hui des démocraties fonctionnant très bien et jouant un rôle important dans la construction de l'Union européenne.

L'aspect économique de l'adhésion est aussi d'une importance capitale. Avant l'élargissement, les économies ibériques étaient fermées et largement inefficaces. L'élargissement a permis d'importants progrès non seulement en matière de convergence réelle et nominale, mais aussi sur des points

---

1. Chargé de mission pour les affaires économiques à l'association « Notre Europe ». Texte traduit de l'anglais par Benjamin Bloch.

essentiels tels que l'intensification de la concurrence, le développement des infrastructures, la dérégulation, l'investissement direct étranger (IDE), etc. L'aide reçue par le biais des Fonds structurels et du Fonds de cohésion a été un facteur décisif de cette évolution.

La politique structurelle va aussi jouer un rôle crucial dans le développement des États membres qui viennent de rejoindre l'Union européenne. En effet, leur retard socio-économique est important par rapport aux membres plus anciens de l'Union et la convergence constitue un objectif à atteindre. Sur ce point, la politique structurelle sera décisive.

Le but de cet article est, à travers une relecture de la littérature existante, d'évaluer l'impact des fonds structurels sur les économies portugaises et espagnoles et de voir s'il est possible d'en tirer des leçons au moment de déterminer les objectifs devant présider à l'octroi des Fonds structurels aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

## **1. La politique structurelle**

L'Acte unique européen a introduit le concept de cohésion économique et sociale comme fondement de la politique régionale européenne. L'objectif était d'encourager un développement harmonieux au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire d'atteindre un haut degré de convergence entre les régions européennes les plus riches et celles les moins développées. En 1989 était créé le premier Cadre communautaire d'appui (CCA), lequel s'est soldé par un nouveau principe d'organisation qui a accru la coordination politique entre les autorités nationales et la Commission européenne. Le premier paquet Delors a doublé les fonds consacrés à la politique régionale. Après Maastricht, le second paquet Delors a une nouvelle fois doublé les ressources disponibles. Entre-temps, le Fonds de cohésion était créé pour les pays les moins développés de l'Union, en partie pour contrebalancer les effets indésirables d'une Union économique et monétaire (UEM) qui était loin d'être une zone monétaire optimale (ZMO). L'agenda 2000 a fourni un cadre pour essayer de résoudre les questions posées

non seulement par la consolidation de l'UEM, mais aussi par le processus d'élargissement à l'Est.

La politique structurelle européenne actuelle cherche à réduire les disparités entre les États membres et entre les régions. Les aides sont réparties entre trois objectifs régionaux et deux initiatives communautaires.

– Objectif 1 : il vise les régions qui ont un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire en parité de pouvoir d'achat. Il absorbe plus des deux tiers des fonds structurels et concerne près de 50 régions, représentant 22 % de la population de l'Union.

– Objectif 2 : Il vise des régions qui ont généralement un PIB proche de la moyenne communautaire, mais qui ont aussi des difficultés structurelles, conséquences de problèmes ruraux, industriels, urbains ou liés à la pêche. Il consomme un peu plus de 10 % des fonds structurels.

– Objectif 3 : Il vise l'investissement en ressources humaines et concerne, avec l'objectif 2, des régions qui ne reçoivent pas d'aides par le biais de l'objectif 1. Il est financé par le Fonds social européen (FSE).

– Interreg III : Cette initiative concerne les projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux. Elle vise principalement les régions éloignées ou celles qui partagent des frontières extérieures avec les anciens pays candidats.

– Urban II : Financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER), cette initiative vise à la régénération économique et sociale des zones urbaines en crise.

Il existe quatre types de fonds structurels : le FEDER, le FSE, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et enfin l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). En outre, le Fonds de cohésion a été créé par le traité de Maastricht avec l'objectif d'aider les pays les moins prospères à combler leur retard. De même les fonds de pré-adhésion, à savoir l'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et les programmes SAPARD (Aide en faveur de l'agriculture et du développement rural) et PHARE (Aide aux pays d'Europe centrale et orientale), ont été mis en place afin

d'aider les anciens pays candidats pendant la période de transition précédant leur entrée dans l'Union.

– Le FEDER est affecté aux projets créateurs d'emploi. La plupart des domaines sont concernés, allant du tourisme à la culture, en passant par les transports, le développement rural, les technologies de la communication, etc.

– Le FSE est le plus ancien puisqu'il a été mis en place par le traité de Rome. Il vise à lutter contre le chômage en soutenant financièrement la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Ainsi, son principal objectif consiste à améliorer l'employabilité de ceux qui ont le plus de difficultés (c'est-à-dire les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs, etc.).

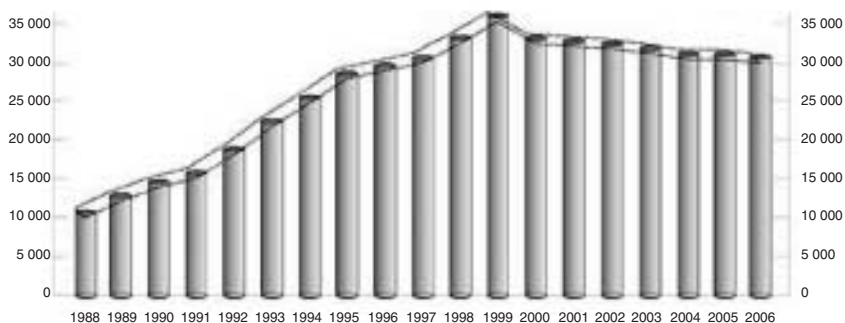
– Le FEOGA finance la politique agricole commune (PAC) et l'IFOP subventionne le secteur de la pêche.

En terme de financement, l'objectif 1 est alimenté par tous les fonds mentionnés ci-dessus, l'objectif 2 seulement par le FEDER et le FSE, et l'objectif 3 uniquement par le FSE.

## 2. L'évolution des économies portugaise et espagnole

Le Portugal s'est écarté de la moyenne de l'Union européenne depuis 2002. Cette tendance va probablement se poursuivre jusqu'en 2006. C'est en partie la conséquence des ajustements entrepris par le pays, à savoir les réformes structurelles dans lesquelles il s'est lancé, ainsi que l'abandon ou la

**Graphique 1. Ressources annuelles des Fonds structurels et du Fonds de cohésion**  
(en millions d'euros aux prix de 1999)



**Tableau 1. Taux d'inflation (en %)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE (15 pays)	4,0	3,4	2,8	2,8	2,4	1,7	1,3	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0
Zone euro	3,6	3,3	2,7	2,4	2,2	1,6	1,1	1,1	2,1	2,3	2,3	2,1
Zone euro (à 12)	3,8	3,4	2,8	2,6	2,3	1,7	1,2	1,1	2,1	2,4	2,3	2,1
Belgique	2,3	2,5	2,4	1,3	1,8	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5
Danemark	1,9	0,9	1,8	2,0	2,1	1,9	1,3	2,1	2,7	2,3	2,4	2,0
Allemagne	:	:	:	:	1,2	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,3	1,0
Grèce	:	:	:	:	7,9	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9	3,4
Espagne	:	4,9	4,6	4,6	3,6	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1
France	2,4	2,2	1,7	1,8	2,1	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2
Irlande	:	:	:	:	2,2	1,2	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7	4,0
Italie	5,0	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8
Luxembourg	:	:	:	:	1,2	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1	2,5
Pays-Bas	2,8	1,6	2,1	1,4	1,4	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2
Autriche	3,5	3,2	2,7	1,6	1,8	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7	1,3
Portugal	8,9	5,9	5,0	4,0	2,9	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3
Finlande	3,3	3,3	1,6	0,4	1,1	1,2	1,4	1,3	3,0	2,7	2,0	1,3
Suède	1,3	4,8	2,9	2,7	0,8	1,8	1,0	0,6	1,3	2,7	2,0	2,3
Royaume-Uni	4,2	2,5	2,0	2,7	2,5	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3	1,4

Source : Commission européenne.

**Tableau 2. PIB en parité de pouvoir d'achat (UE à 15 = 100)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE (15 pays)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zone euro	100,9	100,9	100,6	100,1	100,2	100,2	99,9	98,6	98,2	97,9	97,8	97,7
Zone euro (à 12)	99,7	99,6	99,3	98,9	99,0	98,9	98,7	98,6	98,2	97,9	97,8	97,7
UE + pays adhérents ou candidats	:	:	:	:	90,8	90,9	91,0	91,3	91,4	91,7	91,8	92,0
Belgique	108,5	108,5	107,2	106,6	105,4	105,3	106,4	107,0	106,5	106,4	105,4	104,9
Danemark	112,6	112,8	113,9	114,4	113,4	115,8	115,5	115,4	112,3	112,7	112,6	112,4
Allemagne	108,5	107,8	107,1	105,1	103,9	103,1	102,0	100,5	99,6	99,1	99,1	98,5
Grèce	66,5	65,1	64,8	65,5	65,2	65,3	66,0	67,2	70,9	73,6	75,6	76,6
Espagne	78,6	79,0	79,5	79,7	81,0	83,5	83,4	84,3	86,1	87,4	88,1	88,9
France	104,8	104,0	103,4	104,0	104,1	103,9	103,8	104,8	104,6	103,6	103,1	103,0
Irlande	84,1	89,7	93,7	102,3	106,2	111,2	115,1	117,7	125,5	122,0	122,4	124,2
Italie	103,5	104,2	104,0	102,5	103,2	101,9	101,3	100,1	98,4	98,5	98,3	98,0
Luxembourg	164,8	161,4	160,9	167,6	175,2	189,2	198,7	194,3	188,9	186,6	186,3	187,6
Pays-Bas	108,2	108,6	109,0	109,8	110,1	109,7	110,7	113,3	111,5	109,5	107,6	106,9
Autriche	115,2	114,5	114,9	113,3	112,9	113,7	114,4	112,0	111,0	110,9	110,4	110,1
Portugal	64,9	66,0	66,2	67,2	68,5	70,2	70,4	70,6	70,9	69,4	68,5	68,0
Finlande	94,6	95,5	95,8	100,6	103,2	101,5	104,1	104,2	101,8	101,1	100,9	100,7
Suède	105,4	106,8	106,5	105,6	104,5	107,7	109,1	106,2	104,6	104,5	104,0	103,6
Royaume-Uni	99,4	99,9	101,2	103,6	103,4	103,0	103,9	105,1	107,4	108,9	109,8	110,5

Source : Commission européenne.

suspension temporaire d'importants projets d'investissement public, tels que le nouvel aéroport, le train à grande vitesse, etc. Cela traduit aussi les effets secondaires des mesures exceptionnelles prises par le gouvernement portugais afin de se conformer à la règle des 3 % de déficit public. L'augmentation des impôts indirects, l'introduction de péages sur les autoroutes ou encore la suspension des investissements publics mentionnée plus haut ont inévitablement eu un impact négatif sur la demande. De plus, le Portugal a vu l'IDE chuter de près de 70 % l'année dernière, concomitamment au processus de délocalisation des entreprises vers les PECO et l'Asie. Cela est dû au faible coût du travail et de la protection sociale dans ces pays, ainsi qu'à un niveau d'instruction plus élevé, du moins en ce qui concerne les PECO. Ce processus est similaire à celui qui a conduit à un important afflux d'IDE au Portugal entre les années 1980 et le milieu des années 1990, lorsque les entreprises étrangères étaient surtout attirées par le faible coût de la main-d'œuvre portugaise. L'affaiblissement de la demande conjuguée aux délocalisations a contribué à l'augmentation du chômage ces dernières années (il a augmenté de plus de 50 % entre 2000 et 2003, et cette augmentation va probablement se poursuivre jusqu'en 2005).

En Espagne, la situation est différente. Le pays a continué à se rapprocher de la moyenne européenne, non seulement en réussissant à baisser son taux de chômage, mais aussi en dégagant un surplus budgétaire. En 2005, l'Espagne devrait atteindre à peu près 89 % du PIB par habitant de l'Union en standard de pouvoir d'achat (SPA), tandis que le Portugal ne sera qu'à 68 %. Cela veut dire que l'écart entre les deux pays aura augmenté de manière significative. En effet, en 1994, le Portugal était à 64,9 % du PIB européen et l'Espagne était à 78,6 %. L'écart entre les deux pays, au regard de la moyenne européenne, devrait être de 20 points en 2005 contre 14 en 1994.

L'entrée du Portugal dans la Communauté européenne s'est traduite par une inflexion dans l'évolution de son PIB. En effet, durant les cinq années précédant son adhésion, le Portugal a connu un taux de croissance annuel de 0,9 %, soit 0,7 point en dessous de la moyenne communautaire. Cela était

dû à l'instabilité politique et au choix de l'austérité, matérialisé par le recours systématique au FMI en 1982, alors considéré comme le seul moyen de stabiliser un pays où l'inflation atteignait les 30 %. En 1985, l'inflation avait été réduite de moitié, mais la situation économique restait difficile et fragile.

Ces chiffres ont évolué de manière spectaculaire après 1986. Entre 1986 et 1991, le Portugal a eu un taux de croissance annuel de 5,5 %, ce qui était largement au-dessus de la moyenne communautaire. Le PIB par habitant mesuré en parité de pouvoir d'achat (PPA) est passé de 54 % de la moyenne communautaire en 1986 à 65 % en 1991. Il est aujourd'hui à 70 %, bien que l'on prévoie un léger déclin jusqu'à 2005. Ce succès est dû à une politique de réformes structurelles (telles que les privatisations), à une politique axée sur l'équilibre macroéconomique, à une plus grande stabilité politique et à l'aide financière provenant de la Communauté. Les prix ont aussi convergé de manière significative. Le différentiel de prix par rapport à l'Union était de plus de 15 points avant l'adhésion, de six pendant le premier CCA et de moins de deux à la fin du deuxième CCA.

**Tableau 3. Croissance du PIB**

Période	Taux de croissance annuel (en %)		Différentiel
	Portugal	UE à 15	
Avant le CCA I (1986-1988)	6,0	3,3	2,7
CCA I (1989-1993)	2,6	1,8	0,8
CCA II (1994-1999)	3,8	2,3	1,5

Source : DPP, ministère des Finances, Portugal

Comme on peut le voir, le Portugal a bénéficié d'un taux de croissance sensiblement supérieur à celui de l'Union pendant la période des deux CCA. Naturellement, le seul moyen de rattraper le reste de l'Union est d'avoir un taux de croissance plus élevé, un phénomène qui, s'il a pu être observé par le passé, n'est plus de mise depuis quelques années.

Cependant, il faut reconnaître que le processus de convergence des pays ibériques a été un succès. Les deux pays ont connu des taux de croissance supérieurs à la moyenne européenne et ont convergé de manière significative depuis leur



adhésion. On estime que les Fonds structurels ont largement contribué à ce succès. La récente divergence entre le PIB portugais et celui du reste de l'Union ne doit pas être attribuée à un quelconque échec de la politique structurelle, mais plutôt, comme il a été expliqué plus haut, aux effets secondaires de certaines décisions politiques.

Concernant les niveaux de productivité, le Portugal continue d'afficher les plus mauvais chiffres de l'Union à Quinze. En 1993, la productivité portugaise était à 56,5 % de la moyenne de l'Union et, pour 2003, elle est évaluée à 63,9 %, un chiffre inférieur à la Slovaquie et la Hongrie. Cela s'explique par la forte concentration d'industries intensives en main-d'œuvre combinée au plus faible niveau de formation et de qualification par rapport à la moyenne de l'Union. En fait, la plupart des emplois créés au Portugal dans les années 1980 et 1990 l'ont été dans des industries à faible productivité, en particulier dans le secteur textile. Une importante partie de l'IDE concernait également cette activité.

**Tableau 4. Productivité du travail par salarié**  
*(PIB en SPA par salarié par rapport à l'UE à 15 [UE à 15 =100])*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE à 15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Belgique	123,4	124,3	120,4	118,9	118,2	116,9	117,0	118,2	118,5	118,9	118,5
Danemark	93,2	94,2	94,1	94,7	95,0	94,5	97,1	98,2	98,9	97,2	98,3
Allemagne	99,3	98,9	98,9	98,9	98,0	97,4	96,9	95,9	95,0	94,9	95,5
Grèce	80,7	78,5	78,2	78,8	82,5	78,1	79,6	81,6	84,4	89,1	91,9
Espagne	96,6	96,6	95,9	95,5	93,8	93,4	94,9	93,7	94,1	95,5	95,8
France	116,5	115,3	114,4	113,8	115,1	115,7	115,4	114,8	115,4	114,8	113,6
Irlande	102,3	101,9	105,6	107,4	112,8	111,1	112,6	114,5	116,3	124,1	120,4
Italie	111,5	112,4	114,0	113,4	112,3	113,8	112,9	112,1	109,8	106,3	106,1
Luxembourg	135,3	133,1	129,7	128,0	131,9	135,8	143,7	147,3	138,3	131,7	129,7
Pays-Bas	100,2	99,5	98,7	97,3	96,1	96,0	95,2	96,2	98,2	96,3	95,6
Autriche	97,4	97,2	97,3	98,4	97,4	97,7	98,6	100,3	98,6	98,2	97,9
Portugal	56,5	56,0	57,6	61,6	62,2	62,9	64,5	64,6	64,7	65,0	63,9
Finlande	97,3	99,7	99,7	99,1	101,5	104,0	101,5	103,7	103,3	100,3	99,6
Suède	93,6	95,6	96,5	97,3	98,4	97,5	99,9	100,6	97,2	95,8	96,2
Royaume-Uni	88,5	89,0	89,3	89,4	90,7	91,1	91,0	92,3	94,1	96,3	97,2
Pologne	:	:	:	42,3	40,0	42,5	45,8	47,6	47,9	48,8	50,3
Hongrie	:	:	53,7	53,7	55,2	56,2	56,3	57,6	60,9	62,6	64,2
Slovaquie	:	:	58,2	60,3	62,4	63,9	66,5	65,1	66,8	68,4	69,5

Source : Commission européenne.

En Espagne, la productivité du travail n'a pas évolué de manière significative depuis le début des années 1990, et elle atteint presque la moyenne européenne.

Les forts taux de chômage ont toujours constitué un problème central de l'économie européenne. Ils s'échelonnent de 3,7 % au Luxembourg à 11,3 % en Espagne. Avec l'élargissement, l'asymétrie va encore s'accroître puisque la Pologne et la Slovaquie ont des taux de chômage qui atteignent presque les 20 %. Parmi les autres pays souffrant d'un taux de chômage élevé, on trouve la Lituanie (12,7 %), la Lettonie (10,5 %) et l'Estonie (10,1 %).

Malgré une augmentation récente, le Portugal a toujours bénéficié d'un faible taux de chômage. Cependant, comme nous l'avons vu, derrière cette façade, la réalité est moins reluisante, avec une main-d'œuvre assez peu productive et la plupart des emplois axés sur le travail manuel. Il est essentiel de réformer le marché du travail et de réviser les modèles de spécialisation économique, sans quoi le taux de chômage va

**Tableau 5. Taux de chômage (en % de la population active)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE à 15	8,9	10,1	10,5	10,1	10,2	10,0	9,4	8,7	7,8	7,4	7,7	8,0
Belgique	7,1	8,6	9,8	9,7	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	6,7	7,3	8,1
Danemark	8,6	9,6	7,7	6,7	6,3	5,2	4,9	4,8	4,4	4,3	4,6	5,6
Allemagne	6,4	7,7	8,2	8,0	8,7	9,7	9,1	8,4	7,8	7,8	8,6	9,3
Grèce	7,9	8,6	8,9	9,2	9,6	9,8	10,9	11,8	11,0	10,4	10,0	9,3
Espagne	14,9	18,6	19,8	18,8	18,1	17,0	15,2	12,8	11,3	10,6	11,3	11,3
France	10,0	11,3	11,8	11,3	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	8,5	8,8	9,4
Irlande	15,4	15,6	14,3	12,3	11,7	9,9	7,5	5,6	4,3	3,9	4,3	4,6
Italie	8,7	10,1	11,0	11,5	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	9,4	9,0	8,7
Luxembourg	2,1	2,6	3,2	2,9	2,9	2,7	2,7	2,4	2,3	2,1	2,8	3,7
Pays-Bas	5,3	6,2	6,8	6,6	6,0	4,9	3,8	3,2	2,9	2,5	2,7	3,8
Autriche	:	4,0	3,8	3,9	4,4	4,4	4,5	3,9	3,7	3,6	4,3	4,4
Portugal	4,3	5,6	6,9	7,3	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,1	5,1	6,4
Finlande	11,7	16,3	16,6	15,4	14,6	12,7	11,4	10,2	9,8	9,1	9,1	9,0
Suède	5,6	9,1	9,4	8,8	9,6	9,9	8,2	6,7	5,6	4,9	4,9	5,6
Royaume-Uni	9,8	10,0	9,3	8,5	8,0	6,9	6,2	5,9	5,4	5,0	5,1	5,0
Pologne	:	:	:	:	:	10,9	10,2	13,4	16,4	18,5	19,8	19,2
Hongrie	:	:	:	:	9,6	9,0	8,4	6,9	6,3	5,6	5,6	5,8
Slovénie	:	:	:	:	6,9	6,9	7,4	7,2	6,6	5,8	6,1	6,5

Source : Commission européenne.

probablement augmenter en raison des inévitables délocalisations vers d'autres pays à bas salaires, mais aussi du fait de la nécessaire mutation du modèle de développement du pays. L'Espagne a connu une baisse de son taux de chômage suite à une période de forte croissance et grâce à des réformes sur le marché du travail. Bien qu'il soit le plus élevé de tous les pays de l'Union à Quinze, il est tombé de pratiquement 19 % de la population active en 1993 à 11,3 % aujourd'hui, se rapprochant ainsi de manière significative de la moyenne européenne.

En conclusion, et malgré l'impact négatif de la récession économique actuelle sur l'économie portugaise (en 2003, selon des données portugaises officielles, il y a eu une croissance négative de 1,3 %), on peut dire que l'Espagne et le Portugal se sont tous deux rapprochés des standards européens. La convergence est un processus graduel qui s'inscrit sur le long terme. Il s'agit maintenant d'évaluer l'impact qu'ont eu les fonds structurels sur ce processus.

### 3. La contribution des fonds européens

Le Portugal a largement bénéficié des Fonds structurels. En effet, la partie continentale du pays comme les îles (les Açores et Madère) relèvent de l'objectif I, la région de Lisbonne étant la seule exception dans la mesure où, depuis 1999, elle est entrée dans une période de retrait progressif de cet objectif.

**Tableau 6. Aides en provenance des Fonds structurels  
dont a bénéficié le Portugal**

CCA I (1989-1993)	9 458 millions d'ECU (prix de 1994)
CCA II (1994-1999)	17 593 millions d'ECU (prix de 1994)
CCA III (2000-2006)	23 599 millions d'euro (prix de 1999)

Source : Bacelar (2003).

Selon la Commission européenne, il est possible d'attribuer aux Fonds structurels environ 40 % de la convergence du PIB portugais vers la moyenne de l'Union. Cette contribution s'est traduite à la fois directement, à travers les investisse-

ments en infrastructures, tels que les autoroutes ou les centres de soin, et indirectement, le développement des infrastructures du pays rendant celui-ci plus attractif pour l'IDE. Ils ont aussi encouragé l'investissement privé par le biais des fonds alloués aux petites et moyennes entreprises (PME).

Les fonds structurels ont ainsi participé à la fois directement et indirectement au remodelage de l'économie portugaise.

L'exemple le plus manifeste de l'importance des Fonds structurels pour le Portugal et l'Espagne réside dans le développement des réseaux de transport. Au Portugal, le temps qu'il faut pour aller de Lisbonne à Porto a été réduit d'environ un tiers, résultat obtenu pour 40 % grâce aux Fonds structurels (Commission européenne).

En outre, on doit aux Fonds structurels 10 % du développement des télécommunications, notamment en matière d'augmentation du nombre de lignes téléphoniques et de numérisation.

Bien plus, les Fonds structurels ont contribué de manière significative à la hausse des investissements dans le domaine de l'enseignement et des ressources humaines. En effet, durant le second cadre communautaire d'appui, près de 2 millions de personnes ont été concernées par des projets cofinancés par le FSE dans la perspective d'accroître l'employabilité et de relever le niveau de l'enseignement et de la formation. L'objectif général était d'améliorer le niveau de la productivité nationale.

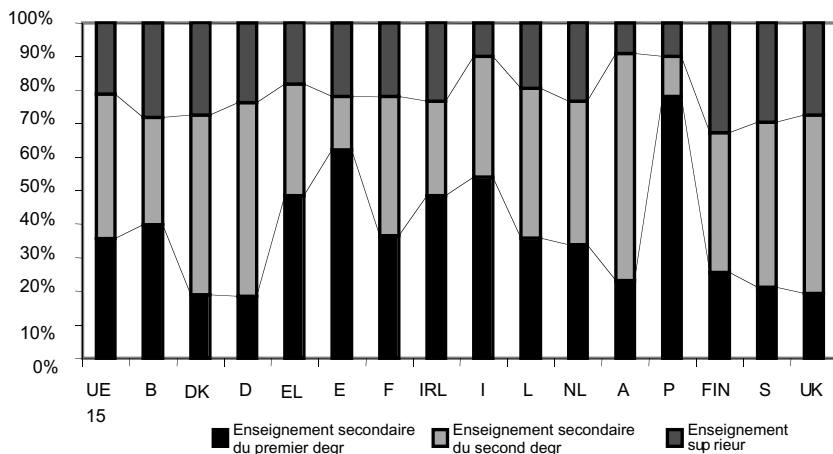
**Tableau 7. Nombre de personnes directement impliquées dans des activités de formation financées par les Fonds structurels**

Initiative politique	Nombre de personnes concernées
Formation des enseignants	253 000
Formation des jeunes dans des écoles professionnelles	28 652
Activités de promotion de l'emploi	250 000
Formation des fonctionnaires	191 000
Compétences fondamentales	136 000
Formation continue	270 000

Source : Bacelar (2003).

L'importance des Fonds structurels en matière d'éducation ne fait aucun doute. Ils ont contribué à l'amélioration des compétences de la population active, améliorant de ce fait son employabilité. Cependant, les résultats concrets de ces investissements ne sont pas encore complètement satisfaisants. Le Portugal continue d'avoir un niveau d'enseignement très faible comparé aux anciens mais aussi aux nouveaux États membres, avec notamment des taux d'abandon de scolarité très importants.

**Graphique 2. Pourcentage de la population par niveau d'enseignement, 1999**



Le Portugal a la plus forte proportion de citoyens ayant un niveau d'instruction inférieur ou égal au premier degré du secondaire et la plus faible proportion ayant atteint le second degré du secondaire. En Espagne, la situation est similaire, mais le problème est cependant moins grave qu'au Portugal. Comme il en a été fait mention, cette situation, ajoutée au grand nombre d'industries privilégiant l'emploi d'une main-d'œuvre nombreuse aux investissements en haute technologie, permet d'expliquer la faible convergence en termes de productivité entre le Portugal et l'Union, et ce, malgré le fait que la productivité ait été le principal objectif lors de l'élaboration du CCA II.

#### **4. Impact général des CCA I et II et estimation de l'impact du CCA III**

Les Fonds structurels ont joué un rôle crucial dans le développement des économies ibériques. D'un point de vue macroéconomique, on évalue la contribution du premier cadre communautaire d'appui (1989-1993) à 0,7 point de la croissance portugaise annuelle durant cette période. En outre, 80 000 des nouveaux emplois créés peuvent être directement imputés aux Fonds structurels (Commission européenne).

Le développement des infrastructures a continué à être la priorité du second cadre communautaire d'appui, mais l'accent a été tout spécialement mis sur l'accroissement de la productivité. Dans cette perspective, priorité a été donnée aux investissements destinés à améliorer le faible niveau d'ins-truction de la population et à réduire le taux d'illettrisme du pays (11 % en 1991).

Ainsi, le second CCA a contribué à la croissance portu-gaise à hauteur de 0,5 point par an. Les Fonds structurels ont directement permis la création de 106 000 emplois, entraînant une réduction du taux de chômage que l'on estime à 2 points sur l'ensemble de la période. L'impact des Fonds structurels sur la consommation privée et publique est lui aussi considé-rable (respectivement 4 % et 2 %). De même, les salaires réels ont augmenté.

En Espagne, la situation est assez similaire. De la Fuente (2002) estime que les Fonds structurels ont eu un impact consi-dérable sur l'économie espagnole. En effet, le CCA de 1994-1999 a permis de gagner un point de croissance et de réduire le taux de chômage de 0,4 point par an.

De plus, il affirme que « sur le moyen terme, l'impact cumulé dépasse la création de 300 000 emplois et, dans les régions les plus défavorisées, la contribution à la croissance de la production excède les 6 points. En matière de revenu par habitant, cela équivaut à 20 % de l'écart initial observé entre les régions de l'objectif I et le reste de l'Espagne ». On estime aussi que, pour les régions espagnoles de l'objectif I, la contri-bution du CCA à la croissance du PIB s'élève à 15 %, dépassant les 20 % dans les Asturies et la Galice.

## 5. Les leçons à tirer de l'exemple ibérique pour les nouveaux États membres

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne compte 25 États membres. En 2007, elle pourrait devenir une union à 27 membres, et la Croatie est aussi sur la voie de l'adhésion. Cela signifie un élargissement de 34 % du territoire de l'Union et une augmentation de 28 % de sa population. Parallèlement, le PIB par habitant va décroître de 15 %. En outre, la plupart de ces pays sont largement ruraux (la Pologne, la Roumanie, la Lettonie et la Lituanie). Ils connaissent aussi d'importantes disparités régionales, quoique pas plus grandes que dans l'Union à Quinze (DIW et EPRC 2001). Ces dernières années, cependant, la politique régionale n'a pas été une priorité, et l'important afflux d'IDE a contribué à l'augmentation du PIB par habitant mais aussi à l'accroissement des disparités régionales. En Estonie, par exemple, la région de Tallin accapare 80 à 90 % de l'IDE et rassemble près de 40 % des entreprises inscrites au registre du commerce. En Hongrie, Budapest capte les deux tiers de l'IDE et concentre 35 % des emplois du tertiaire. La situation est similaire en Slovaquie (DIW et EPRC 2001). Malgré d'importantes différences régionales, c'est lorsque l'on s'intéresse au PIB par habitant que l'on relève les plus grandes disparités entre les nouveaux entrants et les Quinze. Pour prendre juste un exemple, le PIB par habitant de la région la plus pauvre de l'Union à Quinze (les îles Ioniennes en Grèce) atteint 43 % de la moyenne européenne, ce qui équivaut à celui de la République tchèque et de la Hongrie, les deux PECO les plus développés (DIW et EPRC 2001). De plus, la plupart de ces pays ont un PIB actuel inférieur à ce qu'ils avaient en 1989. Cela constitue donc de nouveaux défis pour la politique de cohésion européenne.

En prenant l'exemple des pays ibériques, on doit garder à l'esprit que la situation était différente. D'abord, quand ils ont commencé à recevoir des aides financières, ces deux pays étaient plus développés que les entrants actuels et avaient une plus grande capacité d'absorption. Ensuite, et même s'ils ont vécu sous des régimes dictatoriaux, ils n'ont pas connu le communisme. Cela a son importance si l'on considère les institutions et leur aptitude à traiter la complexité des Fonds structurels.

Indubitablement, le défi institutionnel est l'un des plus grands auxquels devront faire face les nouveaux entrants. Il leur faudra apprendre de nouvelles méthodes et de nouvelles procédures. Il sera donc important de consacrer des fonds à la formation des fonctionnaires, dans la mesure où ils jouent un rôle crucial non seulement en termes administratifs, mais aussi au regard de la sélection des projets.

Le choix des projets est lui aussi essentiel. Il doit obéir à une stratégie de long terme et répondre à des objectifs précis. Ces objectifs doivent être définis avec le maximum de clarté afin de faciliter les évaluations.

Les Fonds structurels doivent aussi permettre de fournir une formation adéquate aux entrepreneurs. En effet, un des principaux problèmes du Portugal a été, et dans une certaine mesure est toujours, le manque de cohérence sur le long terme. Cela se traduit par un déficit de planification et finalement par le choix de projets moins efficaces, conduisant inévitablement à des pertes de productivité.

Les pays doivent aussi utiliser les Fonds structurels pour réduire leurs disparités régionales. En Espagne, par exemple, des régions périphériques telles que les Asturies ou la Galice ont proportionnellement reçu plus que leurs équivalents portugais. Résultat : en Espagne, plus de régions sont sorties de l'objectif I, tandis qu'au Portugal, cela n'a concerné que la région de Lisbonne. En effet, la dynamique de développement a conduit à d'importants effets d'agglomération dans les plus grandes zones métropolitaines du pays, encore plus que dans les régions frontalières. Les asymétries régionales sont fortes. L'intérêt d'investir dans des régions moins développées, ainsi que dans d'anciennes zones industrielles virtuellement en friche, est que cela permettra aux PECO d'envisager un développement plus durable. Si, au contraire, les projets se focalisent sur des régions à forte densité de population, alors ces pays connaîtront vraisemblablement d'importants flux migratoires, depuis les régions à fort taux de chômage vers les capitales. Un tel processus ne manquera pas d'entraîner non seulement des distorsions sur le marché du travail, mais aussi des problèmes d'environnement et de surpopulation. Le développement durable, tel que défini à Göteborg, doit être une priorité.



Enfin, il importe de mettre en place un contrôle efficace de l'utilisation des subventions, afin d'empêcher les abus qui ont été légion au Portugal et en Espagne pendant le premier CCA.

## **Conclusion**

L'objectif de cet article était d'examiner brièvement les principaux aspects de la politique structurelle et la manière dont elle a influé sur les économies ibériques. À cette fin, nous nous sommes intéressés au processus de convergence réelle et à l'évolution macroéconomique de ces deux économies. À partir de là, nous avons évalué la contribution des Fonds structurels au processus de convergence ibérique. La principale conclusion est que ces deux processus de convergence ont été couronnés de succès, notamment si l'on prend en considération les taux de croissance du PIB. Enfin, nous avons envisagé les éventuelles leçons de l'expérience ibérique qui pourraient se révéler pertinentes pour les nouveaux États membres. En conservant à l'esprit les différences structurelles qui existent entre, d'une part, la Péninsule ibérique et les PECO, et, d'autre part, entre les PECO eux-mêmes, chaque État membre devra évaluer avec soin ses priorités nationales. En Slovaquie, le fort taux de chômage est une source d'inquiétude, tandis qu'en Pologne, s'ajoute à ce problème celui des grandes zones rurales. Dans tous les cas, il est fondamental de : combattre les disparités régionales, préparer les institutions nationales à la complexité du mécanisme des Fonds structurels, porter une grande attention au contrôle des programmes et opérer une sélection minutieuse parmi les projets.

## Références

Bacelar, J. (2003), Présentation faite à un séminaire, Lodz, Pologne.

Carvalho, C.A. (2001), « A convergência real Portugal e a União Europeia », Département de prospective et de planification, ministère de la Planification, Lisbonne.

Commission européenne (1996), « First report on economic and social cohesion », Bruxelles.

Commission européenne (2001), « Second report on economic and social cohesion », Bruxelles.

Commission européenne (2004), « Third report on economic and social cohesion », Bruxelles.

De la Fuente, A. (2002), *Does cohesion policy work? Some general considerations and evidence from Spain*, Lisbonne, Instituto de Analisis Economico.

De la Fuente, A. (2003), *El impacto de los fondos estructurales: convergencia real y cohesion interna*, Lisbonne, Instituto de Analisis Economico.

Département de prospective et de planification, Ministère de la Planification (1999), « Portugal no contexto da UE dinâmica de convergência », Lisbonne.

Département de prospective et de planification, Ministère des Finances (2003), « QCA III, Impacto macroeconomico avaliação intercalar », Lisbonne.

Département de prospective et de planification, Ministère de la Planification (2001), « Impacto macroeconomico do quadro comunitario de apoio (1994-1999) », Lisbonne.

Département de prospective et de planification, Ministère de la Planification (2003), « Acompanhamento do processo de convergência com a União Europeia », Lisbonne.

Mayhew, A. (2003), « The financial and budgetary impact of enlargement and accession », Sussex European Institute, *SEI Working paper*, n° 65.

Royo, S. (2003), « Lessons for post-communist Europe from the Iberian integration into the EU after sixteen years », *Central and Eastern Europe Working paper n° 57*, Harvard University.

Site Internet de l'Union européenne, <[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)>.

# La politique régionale et de cohésion après l'élargissement

MAXIME LEFEBVRE  
ET MAGDALENA WERPACHOWSKA<sup>1</sup>

La politique régionale et de cohésion est la manifestation par excellence de la solidarité financière entre les États membres au sein de l'Union européenne. Elle représente le deuxième poste des dépenses budgétaires de l'Union après la politique agricole commune et s'élève à un peu moins de 0,4 % du PIB de l'Union européenne. Elle a connu un fort développement à partir de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal – des États de niveau de développement très inférieur à la moyenne communautaire.

Aujourd'hui, la politique régionale et de cohésion est confrontée au défi de l'élargissement. Les régions de l'Union à 15 se caractérisent déjà par de fortes disparités de développement. Les disparités de revenu et d'emploi s'accroissent davantage avec l'élargissement de 2004, entre les pays comme entre les régions. Les nouveaux membres ont vocation à devenir rapidement des bénéficiaires importants des fonds communautaires, et cela dès la période 2004-2006.

---

1. Magdalena Werpachowska est titulaire d'un master de philologie romane de l'Université de Varsovie et du diplôme de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris.

La présentation par la Commission de ses propositions pour les perspectives financières 2007-2013 et du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale a lancé le débat sur l'avenir de la politique de cohésion. Ce qui est en jeu, c'est tout à la fois le niveau et la conception de cette politique, la part qui doit lui revenir dans le budget de l'Union et son impact sur l'équilibre économique, social et territorial de l'Europe.

La politique de cohésion se trouve en outre confortée par le projet de traité constitutionnel qui fait de la « cohésion territoriale » une compétence partagée de l'Union au même titre que la cohésion économique et sociale.

## **1. La politique régionale et de cohésion aujourd'hui**

Dès 1957, le préambule du traité de Rome mentionne l'objectif de limiter les écarts de développement entre les régions. Toutefois, la création à cette époque du Fonds social européen (FSE) répond davantage à une logique de politique sectorielle qu'à une stratégie de réduction des disparités régionales. De même, si le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est créé en 1962 dans le cadre de la politique agricole commune, sa vocation structurelle, au travers du volet « Orientation », ne s'affirmera que dans les années 1970.

Les disparités régionales devenant plus importantes avec le premier élargissement de la Communauté économique européenne (CEE), la décision d'élaborer une politique communautaire pour les combattre est prise en 1972 au sommet de Paris. Le choc pétrolier et ses effets économiques, notamment l'augmentation du chômage, confortent ce choix qui se concrétise, en 1975, par la création d'un instrument de financement, le Fonds européen de développement régional (FEDER), et d'un organisme consultatif, le Comité de politique régionale. Cette politique fait son entrée dans le traité CEE avec l'Acte unique européen sous le nom de « cohésion économique et sociale » (1986). Son objectif est de « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » – et, en particulier, de réduire « l'écart entre les niveaux de déve-

loppement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales » (art.158). La Communauté agit à cette fin aux côtés des États membres « au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – FEOGA –, section « Orientation » ; Fonds social européen – FSE – ; FEDER), de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des autres instruments financiers existants » (art. 159).

Dans le cadre du traité de Maastricht (1992), les instruments traditionnels de la politique régionale sont complétés par un Fonds de cohésion. Il bénéficie aux États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire et qui mettent en place un programme visant à satisfaire les critères économiques de convergence, soit aujourd'hui l'Espagne, le Portugal et la Grèce. L'Irlande a connu un développement économique tel qu'elle a perdu le bénéfice du fonds de cohésion lors de la révision à mi-parcours de la génération 2000-2006 des fonds structurels. Le Fonds de cohésion contribue au financement de projets dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport.

Le FSE vise à promouvoir l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux changements industriels et l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation professionnelle.

Le FEDER a pour objectif de contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Le FEOGA, section « Orientation », soutient le développement rural et l'ajustement des structures agricoles. Il intervient principalement dans les régions en retard de développement.

L'Instrument financier d'orientation de la pêche contribue à former un équilibre entre les ressources halieutiques et leur exploitation, à renforcer la compétitivité des structures d'exploitation, à améliorer l'approvisionnement, et à revitaliser les zones concernées par ces activités.

Les instruments et les moyens alloués à la politique régionale pour la période 2000-2006 ont été établis par le Conseil européen de Berlin en mars 1999. Le montant de subventions destinées à cette politique sur la période 2000-2006 a été fixé à hauteur de 213 milliards d'euros (prix 1999). Après adaptation des perspectives financières pour tenir compte de l'élargissement en 2004, l'enveloppe a été portée à 235 milliards d'euros (prix 1999, pour l'Union à 25). En prix courants, les ouvertures de crédits d'engagement au budget de l'Union s'établissent à 261 milliards d'euros sur la période. Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion représentent environ 0,4 % du PIB de l'Union européenne.

Si le Fonds de cohésion est destiné aux États les plus pauvres de l'Union, dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, tous les États membres sont éligibles aux fonds structurels. L'Espagne est le premier bénéficiaire des actions structurelles sur la période 2000-2006. La dotation prévue pour ce pays est de 56,2 milliards d'euros au prix de 1999, soit 26,4 % de l'enveloppe totale pour l'Union à 15. Elle est suivie par l'Allemagne, le deuxième bénéficiaire, pour qui, les fonds structurels représentent 29,7 milliards d'euros (prix de 1999) soit 14 % des dotations prévues pour l'Union à 15.

La répartition des crédits d'actions structurelles (Fonds structurels et Fonds de cohésion) est la suivante :

**Tableau 1. Principaux bénéficiaires des crédits d'actions structurelles 2000-2006**

Pays	Montant (millions d'euros 1999)		Montant (millions d'euros 2004)		Part dans le total	
	Montant total	Moyenne annuelle	Montant total	Moyenne annuelle	UE 15	UE 25
Espagne	56 205	8 029	62 091	8 870	26,40%	23,90%
Allemagne	29 764	4 252	32 862	4 695	14%	12,70%
Italie	29 656	4 236	32 743	4 678	13,90%	12,60%
Grèce	24 883	3 555	27 483	3 926	11,70%	10,60%
Portugal	22 760	3 251	25 139	3 591	10,70%	9,70%
Royaume-Uni	16 596	2 371	18 324	2 618	7,80%	7,10%
France	15 666	2 238	17 297	2 471	7,30%	6,70%

Source : Laffineur et Vinçon (2004).

Pour la période 2000-2006, la France est contributrice nette au titre de la politique régionale, c'est-à-dire que ses retours sont inférieurs à sa contribution au titre de cette politique. Ainsi la participation financière de la France est estimée à 40,6 milliards d'euros, contre 15,7 milliards d'euros pour ses retours, soit un solde net négatif pour la France à hauteur de 24,9 millions d'euros (prix 1999).

## **2. Les effets de convergence de la politique régionale**

Entre les années 1994-2001, dans les pays de la cohésion (la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal), la croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité a été nettement supérieure au reste de l'Union. Les interventions structurelles ont stimulé la croissance à la fois en augmentant la demande et en renforçant l'offre par l'amélioration des infrastructures et du capital humain. L'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre a contribué en outre à la croissance de la production manufacturière.

Les interventions des Fonds structurels ont aussi encouragé la croissance des échanges commerciaux entre les pays de la cohésion et les autres parties de l'Union ainsi qu'une intégration économique plus forte. Au cours de la dernière décennie, les échanges commerciaux des pays de la cohésion avec le reste de l'Union ont plus que doublé. Selon les estimations de la Commission, environ un quart des dépenses au titre de l'objectif 1 des fonds structurels reviennent dans le reste de l'Union sous forme de commandes, notamment de machines et d'équipements, mais aussi par la participation des entreprises d'autres États communautaires aux marchés d'infrastructures et de travaux réalisés grâce à ces fonds. Ce retour est particulièrement important en Grèce (42 %) et au Portugal (35 %), il est un peu moindre dans les nouveaux Länder allemands (18,9 %), dans le Mezzogiorno italien (17,4 %) et en Espagne (14,7 %). Les importations des pays n'appartenant pas à l'Union européenne représentent au total 9 % de la dépense des fonds de l'objectif 1 et sont les plus importantes pour l'Espagne (13,2 %) et l'Irlande (11,1 %).



## **2.1. L'exemple irlandais**

En Irlande, le PIB par habitant a augmenté en termes réels presque quatre fois plus vite que la moyenne de l'Union (8 % par an contre un peu plus de 2 %). Par conséquent, en 2001, le PIB par habitant (en termes de SPA) dépassait de 17 % la moyenne de l'Union à 15. La convergence réussie de ce pays est non seulement due à l'utilisation intelligente des fonds structurels, mais aussi à des politiques macroéconomiques saines et à l'adoption d'une fiscalité avantageuse qui a permis d'attirer des flux massifs d'investissements directs étrangers. L'économie irlandaise s'est renforcée avec le développement de secteurs orientés vers l'exportation et à forte intensité de main-d'œuvre qualifiée – technologies de pointe, produits pharmaceutiques et services.

La hausse de l'emploi a été également forte. Si, en 1996, le taux d'emploi en Irlande était de 54,9 % (contre une moyenne de l'Union à 15 de 59,9 %), en 2002 il était de 65 % et dépassait légèrement la moyenne de l'Union à 15 (64,2 %). Cette croissance de l'emploi s'est accompagnée d'une hausse de la productivité de la main-d'œuvre de presque 4 % par an, soit le triple de la moyenne de l'Union à 15.

## **2.2. L'Espagne, la Grèce, le Portugal**

Dans les trois autres pays de la cohésion, la croissance du PIB réel par habitant a été bien plus modeste qu'en Irlande, mais est restée supérieure à celle observée dans le reste de l'Union européenne depuis le milieu des années 1990. Entre 1994 et 2001, l'augmentation du PIB par habitant a été similaire dans ces trois pays, avec plus de 3 % par an en Espagne et au Portugal et un peu moins en Grèce, alors qu'en moyenne l'Union dépassait à peine 2 % par an.

Pendant la période 2000-2006, les sommes transférées aux régions de l'objectif 1 représentent 0,9 % du PIB en Espagne et plus de 2,5 % du PIB en Grèce et au Portugal. La Commission estime que ces transferts augmentent d'environ 3 % l'investissement en Espagne et de 8-9 % en Grèce et au Portugal, de 7 % dans le Mezzogiorno italien et de 4 % dans

les nouveaux Länder allemands. Il existe donc une relation directe entre le montant de l'aide structurelle fournie aux régions de l'objectif 1 et la croissance réelle du PIB.

La hausse du taux d'emploi entre les années 1996-2002 a été assez importante en Espagne et beaucoup plus modeste au Portugal et en Grèce. Cependant le taux d'emploi, dans ces trois pays, n'a pas dépassé la moyenne de l'Union.

**Tableau 2. Taux d'emploi dans l'UE à 15, 1996 et 2002**  
(% de la population en âge de travailler)

	1996	2002
<i>Union européenne à Quinze</i>	59,9	64,2
Pays de la cohésion	51,5	60,2
Grèce	54,9	56,9
Espagne	47,6	58,4
Irlande	54,9	65
Portugal	62,3	68,6
Autres pays membres	61,7	65,1

Source : Eurostat.

### **2.3. Des disparités persistantes**

Les pays dits « de la cohésion » ont à l'évidence bénéficié de la politique de cohésion pour opérer un rapprochement, en termes de PIB par habitant, avec la moyenne communautaire. Cependant, cette dynamique n'a pas profité de manière équivalente à toutes les régions de l'objectif 1. L'analyse des PIB régionaux montre que, si la diminution des disparités régionales se confirme, elle est en tout état de cause moindre que la réduction des disparités entre les États. On observe même des évolutions infranationales qui s'inscrivent en contradiction avec l'objectif de rattrapage recherché. Au niveau régional, certains écarts se sont creusés aussi bien à l'intérieur des États qu'à l'échelle communautaire. À la veille de l'élargissement, les disparités entre les régions restent très importantes : le revenu

moyen par habitant des 10 % de la population de l'Union qui vivent dans les régions les plus prospères est 2,6 fois plus élevé que celui des 10 % de la population qui vivent dans les régions les plus pauvres.

### **3. Le défi de l'élargissement**

#### **3.1. Les disparités de PIB par habitant entre les nouveaux et anciens États membres**

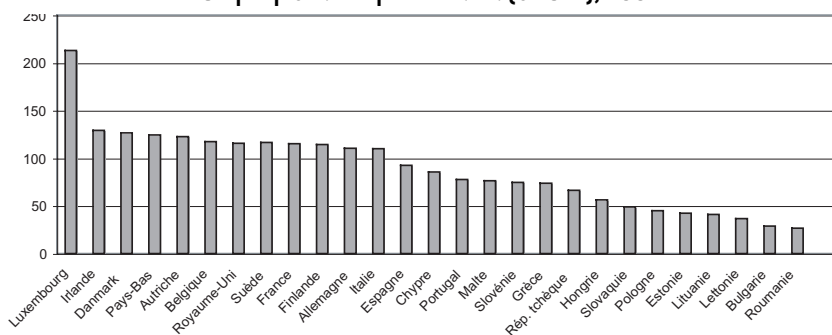
Les 10 nouveaux pays membres accroîtront plus la population de l'Union (20 %) que son PIB (5 % environ). Compte tenu de leur très faible niveau de revenu, tous ces États remplissent les critères d'éligibilité au fonds de cohésion et la quasi-totalité de leur territoire remplit les critères d'éligibilité au principal objectif des Fonds structurels, destiné aux régions en retard de développement.

Tous les pays sont nettement moins prospères que les actuels membres de l'Union, mais à un degré variable. Seuls Malte, Chypre, la République tchèque et la Slovénie ont un PIB par habitant supérieur à 60 % de la moyenne de l'Union à 25 (2001). En Pologne, en Estonie et en Lituanie, il ne s'élève qu'à environ 40-44 % de la moyenne et en Lettonie il atteint 36 % de celle-ci. En Bulgarie et en Roumanie, il s'approche de 26-28 % de la moyenne de l'Union à 25. Par comparaison, le PIB par habitant de la Grèce et du Portugal se situe au niveau de 73-77 % de la moyenne des Vingt-Cinq.

Dans une Union élargie, il sera possible de diviser les pays en trois groupes selon leur PIB par habitant :

– le premier groupe sera composé de 12 des 15 États membres actuels et aura un PIB par habitant nettement supérieur à la moyenne européenne des Vingt-Cinq ;

– le deuxième groupe sera constitué de sept pays : trois États membres actuels (Espagne, Portugal et Grèce) et quatre nouveaux membres (Chypre, la République tchèque, la Slovénie et Malte). Leur PIB par habitant se situe entre 66 % et 92 % de cette moyenne ;

**Graphique 1. PIB par habitant (en SPA), 2001**

UE à 25 = 100

Source : Eurostat.

– le troisième groupe sera composé de huit pays (y compris la Roumanie et la Bulgarie), dont tous sont des nouveaux ou des futurs membres. Le PIB par habitant y est inférieur à 57 % de la moyenne.

### 3.2. Les disparités régionales

L'élargissement aura un impact encore plus grand sur les disparités régionales. Alors qu'environ 68 millions de personnes de l'Union à 15 vivaient dans les régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, après les élargissements ce nombre diminuera et la population couverte des Quinze passera à 47 millions dans l'Union à 25 et à 24 millions dans l'Union à 27.

Les dix nouveaux pays membres ont 37 régions éligibles à l'objectif 1 de la politique régionale où vivent 68 millions de personnes (Union à 25). Quant à la Roumanie et la Bulgarie, elles auraient 13 régions éligibles avec 30 millions d'habitants dans une Union à 27.

Au total, le nombre des personnes vivant dans les régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire à 25 atteindra 116 millions d'habitants (presque 2 fois plus que dans l'Union à 15). La part de la population de l'Union vivant dans ces régions va passer de 18 à 25 % après l'élargissement.

**Tableau 3. Régions et population éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels**

	UE à 15	UE à 25	UE à 27
UE à 15, nombre de régions éligibles	48 régions	30 régions	18 régions
UE à 15, population couverte	18 %, soit 68 millions d'habitants	12 %, soit 47 millions d'habitants	6 %, soit 24 millions d'habitants
10 nouveaux États membres, nombre des régions éligibles		37 régions	36 régions
10 nouveaux États membres, population couverte		92 %, soit 69 millions d'habitants	90 %, soit 67 millions d'habitants
2 nouveaux États membres, nombre des régions éligibles			13 régions
2 nouveaux États membres, population couverte			100 % ; soit 30 millions d'habitants
Total nombre de régions	48 régions	67 régions	67 régions
Total population couverte	18 %, soit 68 millions d'habitants	25 %, soit 116 millions d'habitants	25 %, soit 121 millions d'habitants

Source : Laffineur et Vinçon (2004).

### 3.3. L'effet statistique et le « phasing out »

L'élargissement de l'Union accroît plus sa population que son PIB. Le PIB par habitant de l'Union européenne à 25 est inférieur de près de 12,5 % à celui de l'Union à 15. Certaines régions se retrouvent avec un PIB par habitant inférieur à 75 % de celui de l'Union à 15 mais supérieur à 75 % de celui de l'Union à 25 (effet statistique). Elles perdront donc leur éligibilité à l'objectif 1 en dépit d'une situation objective inchangée. Il s'agit surtout de certaines régions espagnoles, grecques et portugaises. Les Länder est-allemands, par contre, ne seront pas concernés parce que leur PIB par habitant restera inférieur à 75 % de l'Union à 25.

L'élargissement entraînera la mise en place de deux mécanismes. Le premier, dit de « phasing in » ou « phasing out naturel », sera destiné à compenser la perte d'éligibilité liée au rattrapage du niveau de revenu et l'augmentation de la richesse et le deuxième, « phasing out statistique », compensera l'effet statistique.

### **3.4. Les défis à relever par les nouveaux membres**

Pour les nouveaux États membres la première période de programmation est relativement courte, couvrant les années 2004-2006. Le plafond des aides accordées à Bruxelles et à Copenhague pour cette période s'élève à 40,8 milliards d'euros en crédits d'engagement aux prix de 1999. Les crédits engagés dans les nouveaux pays membres représentent 15 % du budget européen et 0,15 % de la richesse des Quinze en 2006. Sur ces 40,8 milliards d'euros, plus de la moitié sera destinée aux actions structurelles (21,7 milliards d'euros).

Pour l'après 2007, le total des aides annuelles reçues par les États membres au titre des actions structurelles restera plafonné à 4 % du PIB national. Cette règle, introduite lors de l'accord de Berlin sur les perspectives financières pour la période 2000-2006, vise à tenir compte de la « capacité d'absorption » des financements publics dans les États membres de l'Union européenne. Elle a pour objectif de ne pas soumettre les budgets nationaux des nouveaux pays membres à de trop fortes pressions puisque les finances publiques devront cofinancer tous les projets. Il s'agit aussi d'éviter les distorsions qui sont néfastes pour le bon fonctionnement de l'économie.

Le principal objectif pour les nouveaux pays membres sera d'atteindre et de maintenir des taux élevés de croissance économique afin d'améliorer les niveaux de vie et d'emploi. Les améliorations des réseaux de transport doivent devenir une priorité dans la plupart des pays, non seulement pour rendre possible le développement mais aussi pour faciliter l'expansion des échanges commerciaux entre les régions et les pays. Les nouveaux membres devront aussi réformer les systèmes d'éducation et de formation pour mieux faire face

aux exigences du marché. Le soutien à l'investissement productif est non moins important, en particulier au vu des changements qui doivent intervenir dans la structure des activités. Enfin des efforts importants devront être déployés pour renforcer la capacité des administrations, former le personnel et développer des mesures efficaces de gestion et de coordination des programmes communautaires liés à la PAC et la politique régionale.

#### **4. La réforme envisagée par la Commission**

En février 2004, la Commission a proposé une réforme de la politique de cohésion pour la prochaine période de programmation 2007-2013.

##### **4.1. La position de la Commission**

La Commission veut augmenter le budget de la politique de cohésion de 43 % sur la période 2007-2013 par rapport à 2000-2006. Elle propose d'affecter un montant équivalent à 0,41 % du revenu national brut de l'Union à 27 (0,46 % avant le transfert des crédits de développement rural et de pêche vers la rubrique « développement durable et protection des ressources naturelles ») au soutien des trois priorités de la politique de cohésion réformée. Ce budget atteindrait ainsi 336,3 milliards d'euros au titre des dépenses opérationnelles qui bénéficieraient pour plus de 52 % aux 12 nouveaux venus à l'horizon 2013. À périmètre constant, la proposition de la Commission s'élève à environ 370 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Partant du constat que les disparités de l'Union vont s'accroître avec l'élargissement, Michel Barnier, alors commissaire européen chargé de la politique régionale, a proposé d'organiser cette politique réformée autour de trois objectifs : convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale.

– *Un nouvel objectif 1 de convergence* (l'ancien objectif 1 et le Fonds de cohésion) accompagné d'un « *objectif 1 bis* » : il devrait soutenir la croissance et la création d'emplois dans

les États et les régions les plus pauvres. Il devrait absorber 78 % du budget total de la politique de cohésion, soit 262 milliards d'euros. Cet objectif concernerait en premier lieu les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (Union à 25, mesurée en parité de pouvoir d'achat) et toucherait principalement les nouveaux pays membres. Par l'objectif 1 bis, la Commission propose aussi qu'une aide temporaire soit accordée aux régions dont le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union à 15 mais se retrouve supérieur à 75 % de la moyenne de l'Union à 25 (« phasing out statistique »). Ce financement serait quasiment équivalent à l'objectif 1 pendant les trois premières années, puis légèrement dégressif les années suivantes. Sur la période, ce nouvel instrument qui s'apparente à un « quasi-objectif 1 » aurait un coût de 22 milliards d'euros. Les États dont le PNB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (Union à 25, PPA) seront éligibles au fonds de cohésion, qui financera des programmes de transport et d'environnement (tous les nouveaux États membres, ainsi que la Grèce et le Portugal, en seront bénéficiaires). Au total, 65 % du nouvel objectif 1 sera destiné aux nouveaux États membres et 35 % aux anciens.

– *L'objectif 2 de compétitivité régionale et d'emploi* (les anciens objectifs 2 et 3) : il se composerait d'un volet national « emploi » et d'un volet régional « compétitivité ». Il reviendrait aux États de définir les régions éligibles ; la région dans son ensemble devrait être concernée et non seulement certaines parties prédéterminées, ce qui marque la fin des micro-zonages tels qu'ils étaient pratiqués jusqu'à présent. 60 milliards d'euros soit 18 % du budget total alloué à la politique de cohésion seraient destinés à cet objectif. Les aides seraient destinées essentiellement aux anciens États membres, ainsi qu'à Chypre et aux régions de Budapest, Bratislava et Prague. L'intervention communautaire serait concentrée sur la promotion de l'innovation et de la R&D, l'amélioration de l'accessibilité aux services d'intérêt économique général, la préservation de l'environnement et la prévention des risques naturels (par exemple, les investissements dans les infrastructures contribuant au développement durable, réhabilitation



des sites industriels désaffectés, promotion des transports publics durables en zone urbaine, développement des énergies renouvelables). À cet objectif s'ajouteraient les crédits du « phasing out naturel » de l'objectif 1 (la sortie de l'objectif 1 résultant non de la baisse du PIB moyen communautaire mais de la hausse du PIB régional).

– *L'objectif 3 destiné à la coopération territoriale européenne* : il recevrait un budget de 13,5 milliards d'euros, soit 4 % du budget total de la politique de cohésion, qui seraient consacrés au renforcement des instruments de coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale. Dans le cadre de cet objectif, la Commission propose la création d'un nouvel instrument juridique qui permettrait, aussi bien aux États membres qu'aux régions, de faire face aux problèmes juridiques et administratifs traditionnellement rencontrés dans la gestion des projets transfrontaliers. Ce nouvel objectif 3 se substituerait à l'initiative communautaire Interreg.

Les propositions de la Commission s'inscrivent dans les objectifs du Conseil européen de Lisbonne de 2000 visant à faire de l'Union une économie de la connaissance compétitive et dynamique, ainsi que dans les objectifs du Conseil de Göteborg de 2001 qui mettent l'accent sur la protection de l'environnement et la réalisation d'un modèle de développement durable. Selon la Commission, la compétitivité régionale renforcée par l'intervention des Fonds structurels peut être un moyen de parvenir à ces objectifs. Puisque la croissance et la cohésion se renforcent mutuellement, les fonds structurels joueront un rôle primordial en contribuant au renforcement de la compétitivité économique, de la recherche et du développement.

La Commission veut en outre alléger l'ensemble du dispositif, tant au niveau de la programmation que du contrôle. Elle propose la réduction du nombre d'instruments financiers de six actuellement à trois : FEDER, FSE et Fonds de cohésion. Un même programme ne pourrait plus être financé par plusieurs fonds.

Afin d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion, la Commission souhaite aussi déléguer davantage de responsabi-

lités aux partenaires présents sur le terrain dans les États membres, dans les régions et au niveau des autorités locales. Elle envisage aussi de renforcer le partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI). Le système de paiements (avances et remboursements) et de dégageement automatique (règle « n+2 » selon laquelle la tranche financière annuelle d'un programme cofinancé par les Fonds doit être dépensée avant la fin de la deuxième année qui suit l'engagement) ainsi que le principe d'additionnalité, selon lequel les ressources communautaires doivent s'ajouter et non se substituer aux ressources nationales, seront maintenus.

#### **4.2. La position des États membres à l'approche de la négociation**

La politique de cohésion intéresse tous les États, mais il existe des divergences et des clivages quant à son avenir. Il est possible de dégager cinq groupes principaux :

– Le premier groupe, composé *des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suède*, est favorable à une renationalisation de la politique de cohésion (les 22 autres pays sont favorables au maintien d'une approche régionale). La politique régionale devrait répondre au principe de subsidiarité et être mise en œuvre selon les priorités nationales. Selon ces trois pays, la politique régionale serait plus efficace pour réduire les écarts de richesse entre les pays de l'Union que pour réduire les écarts de richesse entre les régions d'un même État. Seuls les pays les plus pauvres de l'Union – en particulier les pays de l'élargissement – bénéficieraient de subventions européennes et seraient chargés d'allouer les ressources aux régions qui en ont le plus besoin. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède veulent réduire leurs contributions nettes à la politique régionale et estiment injuste de devoir payer pour des pays à niveau de richesse comparable qui se sont avérés incapables de résoudre les inégalités territoriales existant chez eux (exemple de l'Italie).

– Le deuxième groupe – *l'Autriche, le Danemark et l'Allemagne* – veut préserver une politique de cohésion concentrée sur les actions de cohésion et sur le maintien de

l'objectif 1. Le critère de l'éligibilité des aides serait régional. La position de ce groupe est partagée par *l'Italie* qui souhaite préserver les fonds dont elle bénéficie au titre du Mezzogiorno.

– Le troisième groupe se compose des pays de la cohésion, *l'Espagne, le Portugal et la Grèce*, qui veulent préserver leurs retours au titre des fonds de cohésion ou de l'objectif 1. La revendication principale de ces pays porte aussi sur l'introduction d'un « phasing out » généreux sur l'objectif 1 pour les régions concernées par l'effet statistique. La position de l'Espagne est la plus complexe. Si on garde la proposition de la Commission, l'Espagne, sur la période 2007-2013, ne recevrait que 50 à 60 % de la somme dont elle a bénéficié dans les années 2000-2006. Cette baisse s'expliquerait par la sortie « statistique » de l'éligibilité au Fonds de cohésion. Outre la revendication d'un « phasing out » pour l'objectif 1, la principale exigence de l'Espagne porte sur l'introduction d'un « phasing out » pour le Fonds de cohésion (ce qui n'a jamais été proposé par la Commission). Il convient cependant de relever que la proposition de la Commission conduirait à un très net écart en termes d'intensité d'aide entre les nouveaux États membres et les Quinze, au bénéfice de ces derniers. En euros par habitant, l'aide resterait ainsi de 409 euros pour le Portugal alors qu'elle ne serait que de 267 euros dans les 10 nouveaux États membres.

– Le quatrième groupe est constitué par *la Belgique, la France et la Finlande*, qui se sont prononcées en faveur d'un futur objectif 2 et qui veulent poursuivre la politique de cohésion en faveur de l'ensemble des régions européennes et pas seulement de celles qui sont en retard de développement. La France est particulièrement intéressée par les actuels objectifs 2 et 3, dont elle reste aujourd'hui fortement bénéficiaire (environ 20 % du total de l'enveloppe en 2001-2002, objectifs 2 et 3 confondus). Elle soutient que le nouvel objectif 2 sera bénéfique non seulement pour elle-même mais aussi pour les autres pays. Les éligibilités à l'objectif 1 et à l'objectif 2 étant exclusives l'une de l'autre, la perte d'éligibilité de certaines régions à l'objectif 1 pourrait être compensée par une éligibilité nouvelle à l'objectif 2.

– Quant aux *nouveaux États membres*, qui négocieront l'avenir de la politique de cohésion sur un pied d'égalité avec les anciens, ils soutiennent une approche budgétaire généreuse qui s'adresserait à l'ensemble des régions de l'Union européenne. Ils craignent une politique de cohésion qui ne s'adresserait qu'aux pays ou aux régions en retard de développement, et qui serait ainsi progressivement fondée sur un principe de conditionnalité, convaincus que cela se retournerait contre eux. Leur position est toutefois susceptible d'évoluer selon les équilibres que trouvera la négociation d'ensemble portant sur les perspectives financières. La remarque vaut d'ailleurs pour l'ensemble des États membres y compris la France, qui a réaffirmé par la voix de plusieurs de ses ministres au moment du forum sur la cohésion, les 10 et 11 mai 2004, à Bruxelles, le primat d'une approche globale du budget communautaire, conduisant à déterminer d'abord le cadrage d'ensemble puis à en déduire les moyens disponibles pour les différentes politiques, dont la politique de cohésion.

## Références

Commission européenne (2004), *Un nouveau partenariat pour la cohésion convergence compétitivité coopération*, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, disponible sur <[www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_fr.htm)>.

Gaillard, Y. et S. Stour (2004), *Les Perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006*, Rapport d'information n° 204 fait au Sénat au nom de la délégation pour l'Union européenne sur les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006, février, disponible sur <[www.senat.fr/rap/r03-204/r03-204.html](http://www.senat.fr/rap/r03-204/r03-204.html)>.

Laffineur, M. et S. Vinçon (2004), *Les Perspectives financières européennes 2007-2013*, Rapport au Premier ministre, février, disponible sur <[www.ladocumentationfrançaise.fr/brp/notices/044000098.shtl](http://www.ladocumentationfrançaise.fr/brp/notices/044000098.shtl)>.

# Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense

PATRICE CARDOT<sup>1</sup>

Le présent article présente une innovation du point de vue de la construction de l'Europe politique, dans la mesure où il formule un ensemble de propositions relatives à l'introduction, dans les prochaines perspectives financières de l'Union européenne, d'éléments spécifiquement dédiés à la sécurité et à la défense.

Ses préconisations procèdent à la fois des analyses et des propositions d'action qui ont fait l'objet d'une publication dans la revue *Défense nationale*<sup>2</sup>, ainsi que d'un examen des volumes de crédits engagés en Europe, au sein des États, au profit des mêmes lignes d'action. Elles tiennent compte également des priorités et des équilibres que les institutions de l'Union comme les États entendent établir entre les différents domaines politiques susceptibles de bénéficier d'une intervention financière de l'Union sur la période 2007-2013.

---

1. Patrice Cardot est adjoint aux Affaires européennes du président de la section des Études générales du Conseil général de l'armement.

2. P. Cardot (2004), *Dotons l'UE d'un budget de PESD*, disponible sur <[www.defnat.com](http://www.defnat.com)>.

Après une explicitation des principales propositions d'action évoquées, il présente les hypothèses d'études qui ont présidé aux différents choix financiers ainsi que les montants des différentes catégories de dépenses envisagées sur l'ensemble des sept années de la programmation (*cf.* les tableaux en annexe).

## 1. Les principales propositions d'action

La proposition de la Commission européenne relative aux prochaines perspectives financières de l'Union<sup>3</sup> ne fait aucunement état d'une ouverture de la prochaine programmation financière de l'Union au financement solidaire de dépenses entraînées par le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Or un certain nombre d'éléments accréditent à la fois l'urgence stratégique, la nécessité politique, l'intérêt économique, social et financier d'une telle ouverture, laquelle renforcerait indubitablement la fonction intégratrice du budget de l'Union.

La PESD, lancée par le sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998), puis par les Conseils européens de Cologne et Helsinki (1999), est dans une phase de montée en puissance. Les premières opérations militaires de l'Union européenne ont eu lieu en 2003 en Macédoine et en République démocratique du Congo (RDC). Mais, malgré une réelle prise de conscience des potentialités qu'offrent des solutions novatrices pour son financement, la PESD pêche encore par une culture et des pratiques propres à une dynamique d'alliance (à l'exemple de l'OTAN) plutôt qu'à une dynamique d'union politique.

En effet, à ce jour, seuls les coûts administratifs imputables au fonctionnement des institutions ainsi que les coûts additionnels et certaines catégories de surcoûts liés au déploiement des moyens dans le cadre d'une opération de gestion de crise peuvent bénéficier d'un financement commun, conformément aux orientations adoptées par le Conseil et confirmées lors de l'établissement du mécanisme ATHENA

---

3. COM [2004] 101 final, en date du 10 février 2004.

que l'Union dédie au financement commun de telles dépenses. Cela exclut tout autre coût « individuel » d'intervention qui reste à la charge de l'État concerné (« costs lie where they fall »), en vertu des décisions du Conseil européen approuvant les modalités du financement de telles opérations<sup>4</sup>. Le financement commun des surcoûts ne s'étend pas non plus au financement des moyens et capacités militaires offerts par les États participants sur une base volontaire et recensés dans le catalogue des forces d'Helsinki (HFC), ni à celui imputable au comblement des lacunes en termes de capacités qui apparaissent dans le courant du processus de constitution de la force.

Le positionnement très singulier du Danemark à l'égard de la PESD (« opting out »), l'existence au sein de l'Union d'États qui se présentent encore comme « neutres » ou « non alignés », et l'attachement particulier des nouveaux États membres à la préservation d'une souveraineté recouvrée de fraîche date, tendent à confirmer le statu quo.

Peut-on dans ces conditions envisager un engagement des États en faveur d'une augmentation du niveau de dépenses de l'Union, et le financement solidaire de l'élargissement du cadre d'intervention politique de l'Union à des domaines stratégiques nouveaux ?

Notre réponse est affirmative, compte tenu de la mise en balance objective de l'ensemble des éléments favorables et défavorables vis-à-vis d'une telle innovation (cf. l'article évoqué *supra*).

Malgré les obstacles divers qui entravent encore un processus vertueux, recourir aux ressources propres de l'Union pour financer des dépenses relatives à la sécurité et à la défense est bel et bien d'ores et déjà possible, dans la mesure où l'on ne part ni d'un vide juridique, ni d'une situation vierge de toute initiative visant à permettre aux États de répondre aux obligations financières attachées au respect des engagements nationaux pris en commun, sur une base volontaire,

---

4. Cf. l'annexe II du rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense, n° 10160/2/02 Rev 2 COSDP 188, en date du 22 juin 2002, qui fixe notamment les principes généraux d'un tel financement tout en proposant une première liste de coûts communs et de définitions y associées



soit au titre de la PESD, soit au titre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ni d'une absence de perspectives favorables en la matière.

Quatre voies d'effort semblent pouvoir être empruntées dès la prochaine programmation financière pluriannuelle de l'Union :

- financement solidaire des dépenses liées au fonctionnement des structures et organes de l'Union opérant au profit de l'ensemble des dimensions des volets « Sécurité et défense » de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la PESD ;

- financement solidaire – et non pas simplement commun – des dépenses relatives aux opérations ayant des implications militaires ou en matière de défense et menées au titre de la PESD ;

- cofinancement solidaire des dépenses d'investissement à engager dans le cadre de programmes de l'Union dédiés à la préparation du futur (R&D) dans le domaine de la sécurité, y inclus la défense ;

- cofinancement solidaire des dépenses d'investissement à engager dans le cadre soit de programmes d'acquisition d'équipements militaires et de sécurité conduits au sein de l'Union, soit de programmes de maintien en condition opérationnelle d'équipements intervenant dans les capacités requises pour la PESD.

## **2. Les préalables**

Dès lors qu'il se confirmerait que les institutions compétentes entendraient effectivement mener à bien une telle expérimentation budgétaire dès la prochaine programmation financière pluriannuelle, ces dernières devront s'employer à poser un certain nombre de principes fondateurs – de nature essentiellement politique et budgétaire – d'une Europe politique qui entend s'assumer pleinement en tant qu'acteur politique autonome et souverain, susceptible de jouer un rôle global dans le monde.

## **2.1. Éléments de nature politique**

Les principes politiques suivants devront être posés avant que puisse être entreprise une telle innovation politique :

- prendre acte de l'émergence, au sein de l'Union, d'une nouvelle base d'équilibre interinstitutionnel en matière de sécurité et de défense, qui tire parti à la fois des innovations majeures introduites par le protocole sur la subsidiarité, de l'évolution des compétences du Parlement européen sur les registres politique et budgétaire, et du rapprochement progressif des parlements nationaux et du Parlement européen en vue de garantir la cohérence d'ensemble des positions parlementaires exprimées vis-à-vis de domaines politiques pour lesquels l'Union et les États membres partagent des compétences ;

- prendre acte qu'aucune interprétation du traité ne doit conduire à interdire à l'Union de bénéficier d'un « effet utile » d'une de ses dispositions ; et proposer une interprétation extensive des dispositions du traité relatives à la dimension budgétaire de la mise en œuvre de la PESC, y inclus la PESD ;

- prendre acte également que c'est le but et le contenu d'une opération envisagée et non la nature de l'organe chargé de sa mise en œuvre qui en déterminent la base juridique et la source de financement ;

- affirmer que les mécanismes financiers en vigueur au sein de l'OTAN, pour efficaces qu'ils soient et bien qu'ils bénéficient auprès des états-majors militaires d'un crédit principalement dû à l'antériorité des usages en la matière et à leur pérennisation dans le temps, ne constituent pas nécessairement pour l'Union un cadre de référence approprié à la nature même de l'Union, laquelle est irréductible à celle d'une « simple » alliance ;

- élargir les principes généraux attachés au concept « Union » de financement commun ; en particulier, étendre le financement solidaire des coûts ou surcoûts communs au financement des moyens et capacités militaires offerts par les États membres ;

- définir et adopter – au plus tôt –, au niveau de l'Union, sur la base des grandes orientations de la stratégie européenne

de sécurité, une *loi-cadre européenne de programmation pluriannuelle* en matière de sécurité et de défense qui puisse produire ses premiers effets au cours de la période 2007-2013 (ce qui permettrait par exemple à la France de penser et de construire sa prochaine loi de programmation militaire 2009-2014 en cohérence avec les orientations de cette loi-cadre européenne) ;

– proposer dans les perspectives financières une construction budgétaire : 1) respectant certaines exigences politiques irréductibles tenant au plafond global des perspectives financières, aux grandes priorités politiques de l'Union, et/ou aux grands équilibres inter- et infra-rubriques ; 2) permettant à l'Union autant qu'aux États de tirer le meilleur parti d'une bonne pratique du principe d'additionnalité à chaque fois que cela fait sens ; 3) permettant ainsi la concrétisation – sous la forme d'une solidarité budgétaire effective et pérennisable – des engagements pris en commun au titre de la PESD interprétés de manière dynamique ;

– enfin, tirer le meilleur parti d'un nouvel accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire en y inscrivant des dispositions appropriées permettant une mise en œuvre opérationnelle efficace des innovations relatives à la construction politique et budgétaire du volet « sécurité et défense » des perspectives financières ;

## **2.2. Éléments de nature budgétaire**

Parmi les principes fondateurs de nature budgétaire qui devront être posés avant que puisse être entreprise une première ouverture, dans les perspectives financières 2007-2013, d'un espace budgétaire spécifiquement dédié aux dépenses entraînées par la PESD, figurent notamment les suivants :

– privilégier la voie d'un espace budgétaire *éclaté* entre diverses rubriques, afin de respecter l'esprit comme la lettre du principe général qui édicte que c'est le but et le contenu d'une opération envisagée et non la nature de l'organe chargé de sa mise en œuvre qui en déterminent la base juridique et la source de financement ;

– inscrire au sein de la rubrique qui sera spécifiquement dédiée à l'action extérieure de l'Union l'ensemble des dépenses opérationnelles relatives à des activités ayant des implications particulièrement fortes dans le domaine militaire ou en matière de sécurité, et qui relèvent juridiquement du budget de l'Union ;

– inscrire au sein des autres grandes rubriques générales l'ensemble des dépenses relatives à des activités ayant des implications particulièrement fortes dans le domaine civil, notamment s'agissant des dépenses d'investissement en faveur de la recherche pour la sécurité ;

– s'agissant des dépenses non programmées et/ou imprévisibles, privilégier à un hypothétique recours à un nouveau mécanisme de flexibilité budgétaire le recours à une dotation appropriée de la *marge sous plafond* de la rubrique correspondante ainsi que de la *réserve pour l'action d'urgence* ;

– tirer enfin le meilleur parti des nouvelles dispositions du règlement financier s'appliquant au budget général de l'Union, ainsi que de celles introduites récemment dans certains de ses corollaires (règlement « agences », notamment).

### **3. Chiffrage commenté**

Pour chacune des quatre grandes voies d'effort, nous présentons ci-après les hypothèses retenues ainsi que le positionnement des lignes de crédits correspondantes dans la structure budgétaire des perspectives financières.

#### ***3.1. Dépenses relatives au fonctionnement des structures liées à la PESD***

Cette première catégorie de dépenses recouvre des dépenses administratives (ou horizontales) entraînées par les coûts de fonctionnement des structures de l'Union rapportant au et/ou relevant du Conseil et qui sont en charge, de façon permanente, du suivi et de l'animation de l'action de l'Union dans le domaine de la PESD.

Elle comporte schématiquement trois grandes lignes de dépenses :

– **A1** : dépenses administratives liées au fonctionnement des services du secrétariat général du Conseil et des comités ou organes y associés qui traitent – ou traiteront – quotidiennement de ces questions (COPS, Comité militaire de l'Union, État-major de l'Union, centre de situation conjoint, centre de planification opérationnelle, etc.) ;

– **A2** : dépenses administratives liées au fonctionnement des deux organes de l'Union (Centre satellitaire et Institut d'études de sécurité) qui ont fait l'objet d'un transfert dans l'Union sans qu'aucune modification pourtant permise par le traité ne soit intervenue s'agissant du financement de leur budget de fonctionnement ;

– **A3** : dépenses administratives liées au fonctionnement administratif de la toute nouvelle Agence européenne de défense, dont les infrastructures de soutien et les effectifs généreront des coûts importants à l'horizon 2007.

La **ligne A1** bénéficie d'ores et déjà d'un espace budgétaire qui lui est dédié dans la section II « Conseil » du budget général des Communautés européennes (*cf.* les titres de cette section relatifs à la PESC et à la PESD). Il s'agit ici de poursuivre les usages en vigueur en adaptant le niveau de dépenses aux besoins futurs.

La **ligne A2** vise à ouvrir le mécanisme multinational ATHENA au cofinancement par l'Union du budget de fonctionnement d'organes permanents de l'Union rapportant au Conseil et jouant un rôle particulier du point de vue de la PESC et de la PESD. Il s'agit de financer leur budget respectif à partir de la section II « Conseil » du budget général de l'Union, conformément aux dispositions en vigueur du traité sur l'Union relatives aux dépenses administratives inhérentes à la PESC.

La **ligne A3** relève *de facto* de la catégorie A1. Mais, dans la mesure où il apparaît nécessaire de donner une visibilité politique aux investissements publics que l'Union entend réserver au financement du fonctionnement d'une agence dont la mission recèle une dimension réellement stratégique, nous recommandons qu'une ligne spécifique soit créée à cet effet.

Ici aussi, c'est bien dans la section II « Conseil » du budget de l'Union qu'il convient d'inscrire les crédits correspondants<sup>5</sup>.

### **3.2. Dépenses entraînées par des opérations militaires menées au titre de la PÉSD**

Cette seconde catégorie de dépenses recouvre en fait deux natures différentes de dépenses (dépenses administratives, dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union) entraînées par un financement solidaire de coûts ou de surcoûts qui relèvent d'un financement commun par le biais du mécanisme ATHENA en cours de création, en vertu de dispositions spécifiques du Conseil, et conformément aux dispositions appropriées du Traité.

Les difficultés rencontrées de façon récurrente par certains États membres lorsqu'il s'agit de procéder au paiement de telles dépenses à partir de leur propre budget<sup>6</sup> plaident en faveur de l'introduction d'une telle innovation, qui pourrait prendre la forme d'une contribution du budget général de l'Union au budget attaché au mécanisme ATHENA, sous la forme d'une subvention globale versée annuellement.

Elle comporte schématiquement trois grandes lignes de dépenses :

– **B1** : dépenses administratives liées aux surcoûts administratifs pour les états-majors ainsi qu'à ceux dus au soutien apporté à la force en général ;

– **B2** : dépenses opérationnelles liées aux surcoûts en investissements pour les états-majors ainsi que ceux dus au soutien à la force en général, *et ayant un impact au bénéfice de l'Union dépassant la durée d'une opération* ;

– **B3** : dépenses administratives et opérationnelles entraînées par l'intervention de moyens militaires dans le déroule-

---

5. Le chiffrage de l'annexe procède d'une extrapolation non linéaire de celui proposé pour la même catégorie de dépenses, pour l'année 2005 (l'année de démarrage) par l'équipe en charge de la mise en place de cette agence, tout en prenant en compte la nécessité de programmer le financement de la montée en puissance de cette agence.

6. Par exemple, en France, pour le paiement des « surcoûts OPEX » qui avoisinent annuellement les 600 millions d'euros.

ment d'opérations de secours relevant de la protection civile dans la gestion des crises au titre de la PESD.

La **ligne B1** présuppose à la fois :

- que le Conseil ait accepté de prendre acte des potentialités nouvelles offertes par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, afin que de telles activités puissent être effectivement inscrites à la charge du budget de l'Union ;

- une évolution des règles et des principes qui semblent devoir présider au fonctionnement du tout nouveau mécanisme ATHENA que l'Union dédie au financement commun de certaines catégories de coûts et surcoûts communs entraînés, soit pour les états-majors, soit pour la force en général lors des opérations militaires menées au titre de la PESD ;

- une qualification explicite et formelle en dépense de *nature administrative*, dans l'accord financier qui sera établi pour chaque opération militaire conformément aux décisions du Conseil en la matière, des dépenses éligibles à cette ligne de crédit spécifique ;

- ainsi que l'adoption d'une décision du Conseil (action commune) confirmant l'inscription des crédits susceptibles de couvrir les dépenses attachées à cette famille d'activités au sein du budget général de l'Union, tout en précisant les responsabilités respectives de la Commission, du Conseil, du Parlement européen, de l'Agence européenne de défense, et celles des États, dans l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation d'un tel programme, comme dans l'établissement des règles et principes applicables au cofinancement de ces dépenses.

Ces crédits devront être inscrits au sein du titre 3 (relatif à la PESD) de la section II « Conseil »<sup>7</sup>.

La **ligne B2** présuppose à la fois la satisfaction des exigences précédentes (à l'exception de la troisième) ainsi que :

---

7. Le chiffre proposé correspond approximativement au montant consolidé des dépenses correspondantes engagées annuellement par la France et la Grande-Bretagne lorsque ces États interviennent comme nation-cadre.

– l’existence de dispositions idoines dans l’accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et/ou d’un « gentlemen’s agreement » liant le Parlement européen et le Conseil, afin que ce dernier puisse disposer, *de facto*, d’une capacité à statuer en toute responsabilité, s’agissant de l’affectation des crédits correspondants ;

– et une qualification explicite et formelle des dépenses éligibles à cette ligne de crédit spécifique en dépense de *nature opérationnelle et ayant un impact au bénéfice de l’Union dépassant la durée d’une opération, et devant être à ce titre inscrite à la charge du budget de l’Union*, dans l’accord financier qui sera établi pour chaque opération militaire, conformément aux décisions du Conseil en la matière.

Ces crédits devront être inscrits au sein du titre relatif à l’instrument « Paix et Sécurité » de la section III « Commission », dont la création est envisagée par la Commission. En outre, nous proposons d’inscrire dans le titre dédié à la « réserve pour l’action d’urgence », une ligne spécifique permettant de couvrir des dépenses imprévues relevant de cette catégorie<sup>8</sup>.

La **ligne B3** vise à inscrire les coûts et surcoûts communs imputables aux états-majors ou à la force militaire impliqués, au titre de l’Union, dans le déroulement d’opérations de secours relevant de la protection civile dans la gestion des crises au titre de la PESC, dans la ligne de crédits de la section III « Commission » destinée à la couverture des dépenses administratives et opérationnelles entraînées par de telles opérations de secours, et à la charge du budget de l’Union.

Ces crédits devront être inscrits au sein du titre de la section II « Conseil » relatif à la PESC, s’agissant des coûts et surcoûts communs de nature administrative, ainsi que du titre de la section III « Commission » relatif à l’instrument « Paix et Sécurité », s’agissant des coûts et surcoûts communs de nature opérationnelle à la charge du budget de l’Union. En outre, nous proposons d’inscrire dans le titre dédié à la

---

8. Le chiffrage proposé correspond là encore, approximativement, au montant consolidé des dépenses correspondantes engagées annuellement par la France et la Grande-Bretagne lorsque ces États interviennent comme nation-cadre.



« réserve pour l'action d'urgence » une ligne spécifique permettant de couvrir des dépenses imprévues relevant de cette catégorie.

### ***3.3. Dépenses entraînées par des investissements publics communs en faveur de la recherche et de la technologie***

Cette troisième catégorie de dépenses recouvre uniquement des dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union. Elle porte sur le financement ou le cofinancement (en appui des financements nationaux), à partir du budget général de l'Union, d'un programme européen spécifiquement dédié à la recherche pour la sécurité (PERS) qui devrait trouver place dans les futurs programmes-cadres de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union (PCRD), conformément aux dispositions idoines du Traité. Elle se limite au seul financement du volet « sécurité et défense » de ce programme dont la gestion globale (planification, programmation, mise en œuvre, etc.) reviendra de plein droit, en cohérence, en complément et en appui des programmations nationales de même nature, à l'Agence européenne de défense.

Nous proposons que ce soit le titre de la section III « Commission » relatif à l'instrument « Paix et Sécurité » qui héberge les crédits nécessaires à la couverture des dépenses relevant de la catégorie C1, qui regroupe les dépenses opérationnelles liées au cofinancement solidaire d'activités de recherche et aux activités de démonstration orientées par les spécifications techniques du volet technologique du processus capacitaire attaché à la PESD (le PAEC)<sup>9</sup>.

Cela présuppose, dans l'hypothèse où le traité de Nice resterait en vigueur :

– que le Conseil ait accepté de prendre acte des potentialités nouvelles offertes par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), afin que les

9. Il est possible de recourir à une autre construction budgétaire, qui consisterait à réunir dans un même instrument [l'actuel chapitre 08 « Recherche »] l'ensemble des crédits destinés à couvrir les deux familles de dépenses entraînées par la totalité des volets civil et militaire du PERS, ce que rendra possible l'adoption, puis la ratification, du traité instituant une Constitution pour l'Europe.

activités de recherche et de démonstration ayant des implications militaires ou en matière de défense puissent être effectivement inscrites à la charge du budget de l'Union ;

– l'existence de dispositions idoines dans l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, et/ou d'un « gentlemen's agreement » liant le Parlement européen et le Conseil, afin que ce dernier puisse, *de facto*, disposer d'une capacité à statuer en toute responsabilité, s'agissant de l'affectation des crédits correspondants, bien que la nature « non obligatoire » des dépenses confère au Parlement un tel pouvoir, *de jure* ;

– l'adoption d'une décision du Conseil (action commune) confirmant l'inscription des crédits susceptibles de couvrir les dépenses attachées à ces deux familles d'activités au sein, d'une part, du titre relatif au PCRD et, d'autre part, au sein du titre relatif à l'instrument « Paix et sécurité », tout en précisant les responsabilités respectives de la Commission, du Conseil, du Parlement européen, de l'Agence européenne de défense, et celles des États, dans l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation d'un tel programme, comme dans l'établissement des règles et principes applicables au cofinancement de ces dépenses<sup>10</sup>.

### **3.4. Dépenses entraînées par des investissements publics communs en faveur des équipements militaires et de sécurité liés au PA&C**

Cette quatrième catégorie de dépenses recouvre uniquement des dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union. Elle porte sur le financement ou le cofinancement (en appui des financements nationaux) des dépenses opérationnelles **mises à la charge du budget général de l'Union** et inhérentes à certaines catégories d'activités communes relatives à la fois : aux PHASES DE FAISABILITE ET DE DEFINITION

---

10. Nous avons pris le parti de consacrer à cette catégorie C1 un montant annuel représentant environ 15 % des crédits qui seront très probablement consentis au prochain PCRD, soit un peu plus de 50 % du montant des efforts consolidés consentis annuellement à la « R&T hors nucléaire » par les ministères de la défense des États parties à la *Letter of Intent* (France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Italie, Espagne). Un tel chiffrage procède d'une analyse approfondie des différents agendas nationaux relatifs à la programmation militaire.

des programmes européens communs d'acquisition qui devraient trouver place dans les prochaines étapes du processus capacitaire lié à la PESD (dans le cadre du mécanisme de développement des capacités dont la création a été décidée par le Conseil) ; ainsi qu'au MAINTIEN EN CONDITION OPERATIONNELLE (MCO) des équipements intervenant dans les capacités militaires nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle de la PESD, et ce, en cohérence, en complément et en appui des programmations nationales de même nature.

Elle comporte deux grandes lignes de dépenses :

- **D1** : dépenses opérationnelles liées aux activités communes relatives aux phases de faisabilité et de définition des programmes européens communs d'acquisition ;

- **D2** : dépenses opérationnelles liées à certains coûts et surcoûts imputables aux activités inhérentes au maintien en condition opérationnelle (MCO) des capacités militaires mises au service de la PESD.

Les **lignes D1 et D2** présupposent à la fois la satisfaction des exigences attachées à la **ligne B1** ainsi que :

- la constitution d'un mécanisme approprié (sur le modèle du mécanisme ATHENA révisé) permettant à l'Union de cofinancer de façon solidaire certaines catégories de coûts et surcoûts communs entraînés pour l'Union ou pour les États lors des opérations de *conception*, d'une part, et lors des opérations de *maintien en condition opérationnelle*, d'autre part, des équipements nécessaires aux différents systèmes de force intervenant dans le dispositif capacitaire indispensable à la PESD ;

- et une qualification explicite et formelle des dépenses éligibles à ces lignes de crédit spécifiques en dépense de *nature opérationnelle et ayant un impact au bénéfice de l'Union dépassant la durée d'une opération, et devant être à ce titre inscrite à la charge du budget de l'Union*, conformément aux décisions du Conseil en la matière.

S'agissant de la **ligne D1**, les programmes d'équipement, en matière de sécurité comme en matière de défense, se déroulent selon quatre phases distinctes : une phase d'études de

faisabilité, une phase d'études de conception, une phase de développement, ainsi qu'une phase de production (le stade dit de conception rassemblant les deux premières, celui dit de réalisation rassemblant les deux dernières). Il est apparu raisonnable de réduire aux seules dépenses imputables à la *conception commune des équipements* la possibilité d'un recours au budget de l'Union pour cofinancer des dépenses essentielles à la fois à la crédibilité politique de l'Union sur le registre de la PESD et à son efficacité opérationnelle.

Un examen du coût réel des activités relevant typiquement de la conception des programmes d'équipements auxquels participent la France ainsi que d'autres États membres de l'Union (soit environ 1 milliard d'euros sur la période de programmation militaire), les perspectives offertes par des groupes de projets constitués au sein de l'Union autour de chacune des lacunes capacitaires<sup>11</sup>, et la prise en compte de l'existence au sein de l'OTAN d'un processus capacitaire analogue – ce qui oblige à faire des choix entre les différentes voies à suivre et à financer pour la production des équipements futurs – permettent de configurer l'enveloppe de cette ligne à hauteur de 200 millions d'euros en CE, et de 170 millions en CP, annuellement.

S'agissant de la **ligne D2** : le maintien en condition opérationnelle des équipements intervenant dans les systèmes de force qui constituent les capacités de l'Union sans lesquels la PESD ne saurait être opérationnelle, est devenu une préoccupation centrale des autorités politiques et militaires, au sein de l'Union. Aussi nous sommes-nous souciés d'ouvrir au sein du cadre budgétaire de l'Union un espace propice à la couverture de certaines catégories de coûts et surcoûts imputables à de telles activités, stratégiques par essence. Cette option voit son intérêt – et son caractère incontournable – renforcé par la situation financière actuelle des principaux États contributeurs en capacités nationales, qui leur interdit *de facto* de financer seuls la totalité des dépenses qui leur incombent en pareille matière par la seule voie des budgets nationaux.

---

11. L'actuel plan européen pour les capacités militaires (PAEC) ne s'est intéressé à ce jour qu'à 24 des 42 lacunes identifiées par l'Union dans le domaine militaire.

Le Conseil ne pouvant disposer de crédits susceptibles de couvrir des dépenses opérationnelles de quelque nature qu'elles soient, les lignes support des crédits destinés à couvrir de telles dépenses (D1 et D2) devront figurer au sein du titre de la section III « Commission » relatif à l'instrument « Paix et sécurité » (actuel chapitre 19 du budget).

#### 4. En conclusion

Le chiffrage proposé s'élève globalement à 22 milliards d'euros en CE et à 20 milliards d'euros en CP sur l'ensemble de la période 2007-2013 (soit environ 3 milliards d'euros par an).

Si ces montants peuvent paraître faibles en regard des besoins réels (ils s'élèvent à 0,03 % du RNB<sup>12</sup> de l'Union et moins de 50 % du montant des crédits de paiement non consommés que la Commission restitue annuellement aux États membres<sup>13</sup>), ils n'en constituent pas moins la marque tangible de l'amorce d'un processus intégrateur nécessaire à l'approfondissement de l'effort que les États et l'Union devront consacrer demain à la sécurité et à la défense de l'Union, en vertu des responsabilités qui leur incombent conjointement vis-à-vis de la définition progressive d'une politique de défense commune.

On relèvera à cet égard que l'Union européenne tout entière, bien que son RNB soit équivalent à celui des États-Unis et que sa population soit de 50 % supérieure, n'atteint pas la moitié des dépenses militaires américaines. En matière de recherche militaire par exemple, les États-Unis dépensent plus de 50 milliards d'euros par an quand les Européens tous ensemble dépensent 10 milliards. Si l'Union européenne dépensait 15 milliards d'euros de plus par an pour accroître son effort de recherche-développement en matière militaire, elle n'atteindrait encore que la moitié de l'effort américain.

Le scénario proposé ici présente, entre autres atouts, celui d'être parfaitement compatible avec chacun des deux scénarii minimalistes (« conservateur » et « compétitivité-solidarité »)

---

12. Revenu national brut consolidé.

13. 15 milliards d'euros en 2001, 7,4 en 2002, 5,4 en 2003.

examinés dans la quatrième partie de cette étude, bien qu'il participe essentiellement de la dynamique propre au troisième scénario « biens publics européens » qui en constitue *de facto* la variante maximaliste dès lors qu'il propose de monter le niveau de dépenses de 0,03 % à 0,12 % du RNB (soit un montant annuel de 15 milliards d'euros) – ce qui exigerait naturellement l'adoption d'une loi européenne de programmation militaire alors que le chiffrage proposé dans ce chapitre ne le nécessite pas à tout prix.

Ce scénario est institutionnellement cohérent avec le concept de fédération d'États-nations dans lequel l'action de l'Union renforce celle des États là où elle partage avec eux une compétence de même nature et là où elle agit dans le cadre d'une compétence d'action d'appui, de complément ou de coordination. Sa concrétisation effective présenterait un intérêt accru s'il était doublé d'une pratique raisonnée du principe d'additionnalité.

Un tel « budget de l'Union pour la sécurité et la défense », qui pourrait éventuellement s'inscrire dans un objectif de correction budgétaire, doit avant tout être un levier financier pour l'Union, la mettant en mesure :

- d'amorcer un processus vertueux visant à répondre avec l'effectivité et l'efficacité requises aux ambitions communes d'autonomie politique, stratégique et opérationnelle en matière de politique étrangère et de sécurité commune ;

- de mieux répondre aux exigences fortes des pactes auxquels les États ont souscrit, ainsi qu'aux engagements de compétitivité pris lors du Conseil européen de Lisbonne ;

- de redynamiser le marché du travail dans un secteur de haute technologie et/ou de haute valeur ajoutée.

L'apparition de dépenses nouvelles à la charge du budget de l'Union offrant des solutions financières structurelles (et donc « durables ») permettrait à la fois :

- aux États, de dégager à terme raisonnable des économies suffisamment significatives pour desserrer les contraintes qui leur interdisent encore de remplir leurs engagements politiques au titre de la PESD, au niveau où ils les ont positionnés sur une base volontaire ;

– et de garantir la cohérence et la complémentarité des programmations nationales et supranationale, sans pour autant altérer ni la performance opérationnelle des États ni leur libre arbitre quant à l'usage de leurs propres capacités, y compris sous l'égide de l'OTAN.

Puisse la solidarité politique et financière qui s'exprime depuis tant d'années dans des domaines aussi stratégiques que l'agriculture, la recherche ou les différentes politiques de cohésion se prolonger dans une nouvelle manifestation concrète de la volonté affichée par les Vingt-cinq de sceller leur destin politique commun dans une capacité d'agir globalement dans le monde.

## Annexe

### Perspectives financières 2007-2013. Propositions relatives aux aspects « Sécurité & Défense »

(Matrices financières : les volumes inscrits correspondent aux volumes consolidés sur les 7 années de la période de programmation)

Tableau 1.

Objet de la dépense	Nature de la dépense	Référence juridique (base légale)	Rubrique support	Instrument support et ligne budgétaire dédiée à la dépense	Montant de la dépense sur la période (en millions d'euros 2006)		Observations
					CE	CP	
Fonctionnement des structures liées à la PESD	A1 : Secrétariat général du Conseil <sup>1</sup>	TUE (article 28.2)		Titre 3 « PESD »	8,40	8,40	Poursuite des usages en vigueur
	A2 : Organes relevant de l'UE <sup>3</sup>	Dépenses administratives (ou horizontales)		Titre « PESC »	245	245	Solution innovante par rapport à la situation actuelle
	A3 : Agence européenne de défense	- DNO <sup>2</sup> - Actions communes	Traité constitutionnel (article III-215)	Section II « Conseil »	Titre 3 « PESD »	315	315
<b>Total</b>					<b>1 400</b>	<b>1 400</b>	

1. Il s'agit ici de financer les dépenses horizontales couvrant des coûts communs fixes, y inclus les dépenses de fonctionnement imputables aux COPS, EMUE, CMUE, Centre de situation conjoint, Centre de planification opérationnelle, etc.

2. DNO = Dépenses non obligatoires.

3. Centre satellitaire de Torrejón, Institut d'études de sécurité (IES) de l'Union européenne.



Tableau 2.

Objet de la dépense	Nature de la dépense	Référence juridique (base légale)	Rubrique support	Instrument support et ligne budgétaire dédiée à la dépense	Montant de la dépense sur la période (en millions d'euros 2006)		Observations
					CE	CP	
<i>B1 : Surcoûts administratifs pour les états majors ainsi que ceux dus au soutien apporté à la force en général</i>	Dépenses administratives (ou horizontales) - DNO -	TUE (article 28.2) ou Traité constitutionnel (article III-215) Accords financiers	Section II « Conseil »	Titre 3 « PESD » Mécanisme ATHENA	700	700	Dépenses nouvelles
							Abondement du budget attaché au mécanisme ATHENA
<i>B2 : Surcoûts occasionnels relatifs aux opérations militaires menées au titre de la PESD<sup>1</sup> d'une opération</i>	Dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union - DNO -	TUE (article 28.3) ou Traité constitutionnel (article III-215) Accords financiers	Section III « Commission », rubrique : « L'UE dans le monde »	Instrument : « Paix et sécurité » (actuelle sous-section B8) Réserve pour l'action d'urgence	700	700	Dépenses nouvelles
					210	210	Abondement du budget attaché au mécanisme ATHENA
<i>B3 : Interventions de secours relevant de la protection civile dans la gestion des crises au titre de la PESD</i>	Dépenses administratives et opérationnelles à la charge du budget de l'Union - DNO -	TUE (article 28) ou Traité constitutionnel (article III-215) Accords financiers	Section II « Conseil » Section III « Commission », Rubrique : « L'UE dans le monde »	Titre PESD Instrument : « Paix et sécurité » (actuelle sous-section B8) Réserve pour l'action d'urgence	70	700	
					210	210	
<b>Total</b>					<b>2 590</b>	<b>2 590</b>	

1. Les dépenses communes pour les biens et services ne concernant que les montants à déboursier pour couvrir des besoins dépassant ceux dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient couverts par des ressources nationales.

Tableau 3.

Objet de la dépense	Nature de la dépense	Référence juridique (base légale)	Rubrique support	Instrument support et ligne budgétaire dédiée à la dépense	Montant de la dépense sur la période (en millions d'euros 2006)		Observations
					CE	CP	
<i>Investissements communs en faveur de la RGD pour la sécurité et la défense</i>	Dépenses opérationnelles à la charge du budget de l'Union	TCE (art. 163 et suivants) ou Traité constitutionnel (art. III-146 et suivants)	Section III « Commission », rubrique : « Compétitivité »	Instrument : PCRD et/ou programmes complémentaires			Dépenses nouvelles
		<i>ou encore</i>		- chapitre 08 -			
	DNO -	TUE (article 28) ou Traité constitutionnel (art. III-146 et suivants)	Section III « Commission », Rubrique : « L'UE dans le monde »	Instrument : « Paix et sécurité »	8 400	8 400	Abondement du budget attaché à l'Agence européenne de défense
		Décision du Conseil (action commune ?)					
					Total	8 400	8 400

1. PERS = programme européen de recherche pour la sécurité.

Tableau 4.

Objet de la dépense	Nature de la dépense	Référence juridique (base légale)	Rubrique support	Instrument support et ligne budgétaire dédiée à la dépense	Montant de la dépense sur la période (en millions d'euros 2006)	Observations
<i>Investissements communs en faveur des programmes d'acquisition d'équipements de sécurité et de défense liés au PAEC<sup>1</sup></i>	D1 : Participation financière de l'UE au cofinancement commun des programmes d'acquisition d'équipements nouveaux développés dans le cadre du PAEC <sup>2</sup>	Traité constitutionnel (article III-215) Accords financiers	Section III « Commission », rubrique : « L'UE dans le monde »	Instrument : « Paix et sécurité » - chapitre 19 -	1 400 1 190	Dépenses nouvelles : Abondement du budget attaché à l'Agence européenne de défense
	D2 : Participation financière de l'UE au financement commun des coûts relatifs à la MCO <sup>3</sup> des équipements mis au service de la PESD	Dépense opérationnelle à la charge du budget de l'Union - DNO -	Traité constitutionnel (article III-215) Accords financiers	Section III « Commission », rubrique : « L'UE dans le monde »	Instrument : « Paix et sécurité » - chapitre 19 -	8 400 7 700
<b>Total</b>					<b>9 800 8 890</b>	

1. PAEC : plan d'action européen pour les capacités en matière de sécurité et de défense.

2. Dont GALILEO : développement et déploiement du service PRS.

3. MCO = maintien en condition opérationnelle.

## **Troisième partie**

Budget européen  
et approfondissement politique  
de la construction européenne



# Le fédéralisme budgétaire dans la zone euro

STEFAN COLLIGNON<sup>1</sup>

En adoptant l'euro comme monnaie unique, l'Union européenne (Union) a réalisé d'importants progrès sur la voie d'une gestion efficace de la politique macroéconomique. Le marché unique est moins vulnérable aux chocs financiers, économiques et politiques, et même les pays de l'Union ne faisant pas partie de la zone euro en bénéficient. Il est cependant devenu évident que le dosage des politiques monétaire et budgétaire n'est pas toujours optimal. La demande intérieure reste globalement faible dans la zone euro, notamment lorsqu'on la compare à celle du Royaume-Uni ou des États-Unis, et la politique budgétaire a été trop laxiste durant le boom économique de l'année 2000 (Commission européenne 2003). Cette fragilité politique a des fondements institutionnels, comme le montrent les difficultés à mettre en œuvre le pacte de stabilité et de croissance. Je souhaite montrer qu'un *policy mix* optimal dans la zone euro exige un cadre budgétaire intégré qui prenne aussi en compte le budget de l'Union.

## 1. L'armature budgétaire de l'Union européenne

L'Union européenne et monétaire (UEM) a créé un dispositif institutionnel sans précédent pour la conduite de la

---

1. Stefan Collignon est professeur d'économie politique européenne à la London School of Economics. Texte traduit de l'anglais par Benjamin Bloch.

politique macroéconomique européenne : la politique monétaire est centralisée sous l'autorité de la Banque centrale européenne (BCE) et menée de manière unifiée et cohérente. Mais la politique budgétaire demeure morcelée, les gouvernements nationaux conservant leur autorité budgétaire, et elle n'est que faiblement encadrée par la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) et les directives d'application qui s'y rattachent, précisées dans le pacte de stabilité et de croissance.

Cette configuration est quelque peu surprenante, étant donné que la théorie du fédéralisme budgétaire a, depuis Musgrave (1959), mis l'accent sur l'augmentation de bien-être résultant de la centralisation des fonctions stabilisatrice et redistributive des finances publiques, et de la décentralisation de la fonction allocative<sup>2</sup>. Des documents européens plus anciens, comme les rapports MacDougall (1977) et Delors (1989), ont attribué un rôle de premier plan à la politique budgétaire : « À la fois pour des raisons macroéconomiques intérieures et afin d'être en mesure de participer au processus de coordination politique internationale, la Communauté a besoin d'un cadre pour déterminer un dosage cohérent des politiques monétaires et budgétaires » (Rapport Delors 1989, p. 94).

Le temps que le traité de Maastricht soit négocié, les gouvernements n'étaient plus disposés qu'à abandonner leurs prérogatives monétaires, mais pas leur souveraineté budgétaire. La politique de stabilisation fut limitée au maintien de la stabilité des prix et la politique budgétaire européenne s'est bornée à lutter contre les déficits excessifs pouvant aboutir à « une captation excessive de l'épargne de l'UEM par un pays » (Rapport Delors 1989, p. 95) et à l'affaiblissement de l'épargne privée.

En outre, sur le plan théorique, le « théorème » de l'équivalence ricardienne (Barro 1974) avait mis à mal l'hypothèse keynésienne selon laquelle le déficit budgétaire pouvait compenser les insuffisances de la demande dans le secteur privé. On considérait désormais que les politiques budgétaires

---

2. Dans une contribution contenue dans le rapport Delors (1989), A. Lamfalussy fait explicitement référence à Musgrave.

étaient sans effet sur le monde réel, si ce n'est qu'elles pouvaient avoir des conséquences inflationnistes sur le long terme. La discipline budgétaire était considérée comme nécessaire pour assurer la stabilité des prix, contrairement aux institutions qui œuvraient de façon volontariste à la stabilité macroéconomique.

Cependant, si les consommateurs n'intériorisent pas la répercussion des déficits actuels sur les impôts futurs (« les générations futures devront rembourser »), l'équivalence ricardienne ne tient plus. Par conséquent, on a de nouveau admis, ces dernières années, que la politique budgétaire pouvait avoir un effet lissant sur les cycles économiques par l'action des stabilisateurs automatiques (des variations des recettes et des dépenses gouvernementales qui découlent automatiquement des fluctuations de l'activité économique). La nouvelle orthodoxie insiste aussi sur l'utilité des politiques budgétaires discrétionnaires, bien que ce ne soit pas pour leur impact sur la demande, mais plutôt pour leurs effets sur l'offre, comme l'amélioration du taux de croissance potentiel, le paiement des retraites, l'augmentation de la flexibilité sur le marché du travail, etc. (BCE 2004). Les stabilisateurs économiques introduisent un peu de souplesse dans des politiques fondées sur le respect des règles et constituent de ce fait un paramètre de l'efficacité de la politique macroéconomique, tandis que les politiques discrétionnaires reflètent des choix plus fondamentaux quant aux préférences collectives.

La mise en place de ce dispositif institutionnel a en partie découlé de ce que certaines délégations gouvernementales initialement plus audacieuses (en particulier la France) ont considéré, lors des négociations de Maastricht, qu'une perte de souveraineté nationale en matière budgétaire pourrait conduire à un budget plus important pour l'Union et ne serait pas acceptable politiquement (Bini-Smaghi, Padoa-Schioppa et Papadia 1994). Si l'on considère par exemple l'Australie, les États-Unis, la Suisse et l'Allemagne, les dépenses du gouvernement central varient de 8 à 14 % du PIB et, si l'on y inclut les dépenses de sécurité sociale, cette proportion varie entre 18 et 31,2%, tandis qu'au niveau des États fédérés et des régions, les administrations concernées ne dépensent qu'entre 10 et 14 %



(Ardy 2004). De telles proportions sont inacceptables pour l'Union européenne, et cela pourrait poser un problème pour mettre en place un *policy mix* optimal dans la zone euro.

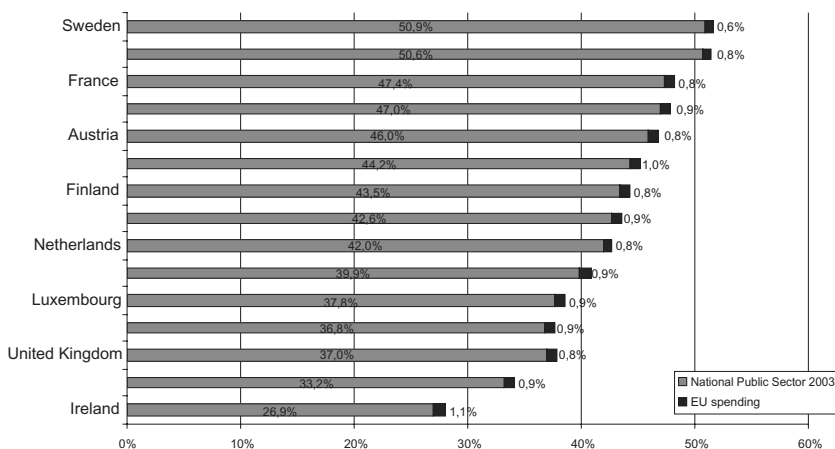
Le dilemme réside dans le fait que le budget européen doit être limité du point de vue de l'efficacité allocative et important dans une perspective stabilisatrice. Une allocation efficace des ressources nécessite que le niveau optimal de bien public (c'est-à-dire celui pour lequel la somme des utilités marginales des habitants est égale au coût marginal) reflète les différences dans les préférences et les coûts locaux ; dans la mesure où l'hétérogénéité des préférences est supposée augmenter avec le nombre de citoyens, la décentralisation est censée accroître le bien-être et il n'est pas souhaitable d'avoir un budget européen important<sup>3</sup>. Cependant, si les dépenses gouvernementales ont pour objectif de lisser la demande et les revenus globaux, il faut que ce budget soit substantiel. Cette condition est généralement remplie pour ce qui concerne les politiques budgétaires nationales, mais pas pour le budget de l'Union. En 2003, l'ensemble des prélèvements obligatoires a représenté 31,9 % du PIB pour les États-Unis, 33,9 % pour le Japon et 44,5 % pour les pays de la zone euro, tandis que le budget total de l'Union n'équivalait qu'à 1 % du PIB. Comme le dit Lamfalussy dans le rapport Delors (1989, p. 95) : « La taille du budget communautaire est clairement trop modeste pour fournir une marge de manœuvre suffisante pour une politique budgétaire efficace. Par conséquent, dans une UEM, on ne peut mettre en place une politique budgétaire d'ensemble appropriée sans empiéter sur l'autonomie des situations budgétaires nationales. » Étant donné que, dans l'Union européenne, la plupart des dépenses publiques sont le

---

3. Comme le souligne Oates (2004, p. 26-7), « les échelons gouvernementaux décentralisés concentrent leurs efforts sur la production de biens publics dont la consommation est initialement réservée à leur électorat. De cette manière, ils peuvent adapter ces services aux goûts, coûts et autres paramètres particuliers qui caractérisent les espaces relevant de leur compétence ». Ainsi, dans cette version décentralisée de la théorie du fédéralisme budgétaire, que les Européens appellent subsidiarité, les biens publics n'ont pas de retombées économiques sur les autres circonscriptions électorales. Dans Collignon [2003], j'ai montré que ce modèle n'était pas approprié pour l'analyse des politiques dans l'Union européenne, où les effets d'entraînement économique sont monnaie courante. Beaucoup de biens collectifs profitent à tous les citoyens européens, bien qu'ils n'aient pas les institutions permettant de faire concorder la prise de décision politique avec les aspirations de l'électorat.

fait des gouvernements des États membres (voir graphique 1), la fonction de stabilisation passe par les budgets nationaux. Dans la zone euro, la position d'ensemble en matière de politique budgétaire, qui importe pour la politique monétaire, n'est ainsi que le résultat comptable de l'agrégation des différents soldes budgétaires nationaux.

**Graphique 1. Total des dépenses publiques en % du PIB**



Selon l'interprétation orthodoxe, ce dispositif n'est pas incompatible avec un *policy mix* efficace (Artis et Buti 2000). Si les États membres maintiennent leur solde budgétaire structurel à l'équilibre, comme l'exige le pacte de stabilité et de croissance, les oscillations des stabilisateurs automatiques assurent une stabilisation contracyclique efficace des chocs de demande. Il faut juste se prémunir contre les comportements opportunistes des États membres.

Ce modèle a cependant essayé deux types de critiques. Certains le considèrent trop rigide pour apporter des réponses optimales aux chocs, c'est-à-dire qu'ils doutent de son efficacité au regard de la stabilisation macroéconomique ; d'autres remettent en cause sa capacité à satisfaire les préférences collectives.

## 2. La fonction de stabilisation macroéconomique

Le fédéralisme budgétaire fait référence au développement d'un système budgétaire centralisé<sup>4</sup> qui intègre tous les membres d'une fédération ou d'un État fédéral, et à la manière de répartir les différentes fonctions des finances publiques entre les différents échelons (Whyman et Bainbridge 2004). La théorie classique du fédéralisme budgétaire a identifié deux raisons pour lesquelles une union monétaire devrait avoir une politique budgétaire centralisée : la stabilisation des chocs symétriques et asymétriques et la redistribution du revenu.

### 2.1. La stabilisation de la zone euro

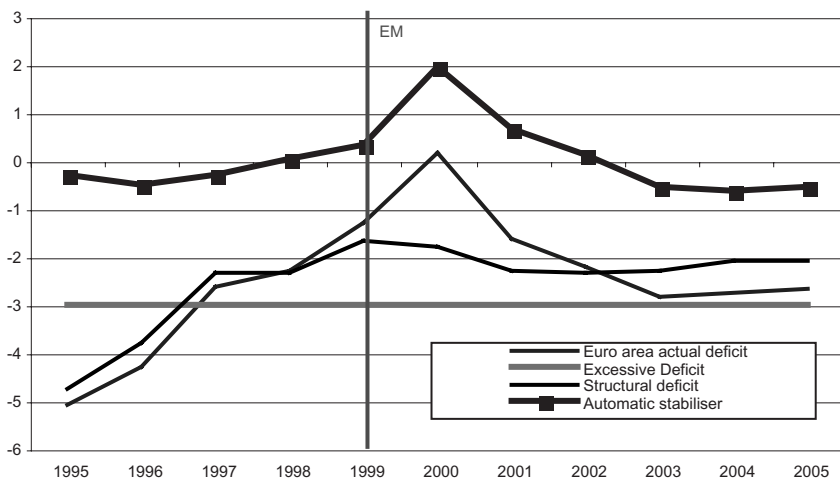
En premier lieu, il y a la question de la *flexibilité verticale* dans la politique budgétaire. La flexibilité verticale renvoie à la réponse appropriée d'une économie face à un choc symétrique qui touche toutes les régions de la fédération de la même manière. En principe, la politique monétaire pourrait répondre à un tel choc par une baisse des taux d'intérêt afin de stimuler la demande. De la même manière, un choc d'offre, telle une augmentation du prix du pétrole, exigerait une réponse commune afin d'éviter les attitudes protectionnistes et la distorsion des prix relatifs. On considère habituellement qu'un budget centralisé est plus à même d'internaliser les externalités associées au prélèvement des impôts et aux dépenses. Il se peut que les gouvernements régionaux ne recherchent pas un niveau optimal de stabilisation contra-cyclique du fait de l'existence d'effets d'entraînements régionaux, par lesquels des non-résidents tirent avantage d'une politique dont les résidents doivent supporter seuls le coût, à travers un endettement ou un niveau d'imposition plus important. Afin d'éviter ce dilemme du prisonnier, et à moins qu'il existe un gouvernement centralisé suffisamment important au niveau fédéral, il est nécessaire que tous les membres de l'UEM coordonnent leurs politiques de stabilisation. D'où le pacte de stabilité et de croissance, destiné à coordonner les

---

4. C'est le paradoxe de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine. Le même constat peut évidemment être fait en termes de décentralisation des compétences.

politiques budgétaires. Le pacte stipule que chaque État membre devra maintenir son budget « en équilibre ou en excédent sur le moyen terme ». Cela signifie que les gouvernements doivent maintenir à l'équilibre leur solde budgétaire corrigé des variations cycliques, afin que les stabilisateurs automatiques puissent lisser les cycles économiques.

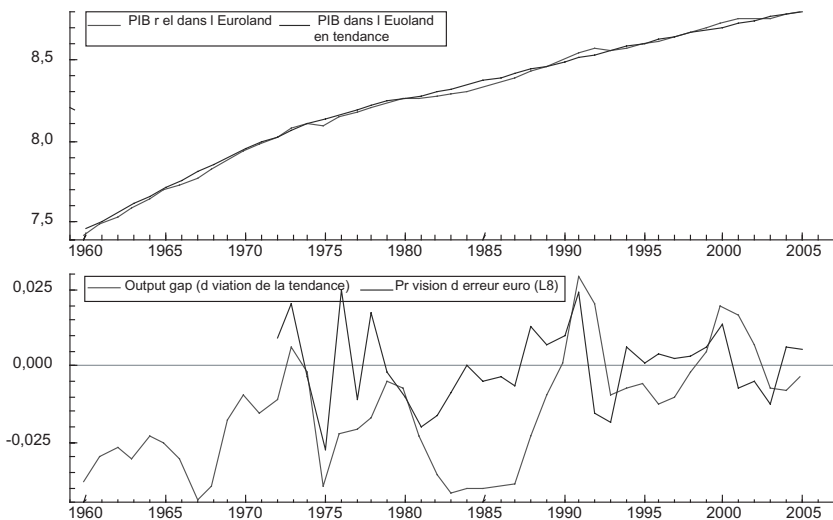
**Graphique 2. Euroland : position budgétaire agrégée (en % du PIB)**



La réalité ne correspond pas exactement à ce modèle. Comme le montre le graphique 2, le déficit structurel de la zone euro s'est amélioré dans la période précédant la mise en place de l'UEM, mais depuis, il est resté stable à un niveau proche de 2 % du PIB. Les stabilisateurs automatiques ont fonctionné lors du boom de 2000, mais la détérioration simultanée du déficit structurel, conséquence des réductions d'impôts dans plusieurs États membres, indique un comportement modérément procyclique en matière budgétaire. En 2003, la zone euro connaissait une situation budgétaire où le déficit global s'approchait de la barre des 3 %, tandis que plusieurs États membres l'avait franchie. C'est inquiétant, car si la zone euro était touchée par un choc violent (par exemple une importante augmentation du prix du pétrole), le pacte de stabilité et de croissance briderait les stabilisateurs automatiques et la politique budgétaire deviendrait procycliquement restrictive.

Par ailleurs, les chocs économiques sont, depuis peu, moins violents qu'auparavant. Comme le montre le graphique 3, l'« output gap », tel que mesuré par la Commission européenne<sup>5</sup>, a été principalement négatif avant la mise en place de l'UEM. Cependant, et étant donné les difficultés méthodologiques pour mesurer les « output gaps », j'ai calculé les chocs économiques comme l'erreur de prévision dans un processus auto-régressif d'ordre 8 pour le logarithme du PIB annuel de la zone euro. La volatilité des chocs économiques a nettement diminué depuis le milieu des années 1990. Il se peut que ce soit une conséquence de l'intégration monétaire, ou d'un environnement favorable, mais il n'est pas garanti que cela reste en l'état. Si la volatilité augmente à nouveau, il sera nécessaire de rechercher plus de flexibilité verticale.

**Graphique 3. « Output gap » et chocs économiques**



## 2.2. Les chocs asymétriques

En second lieu, le recours à la flexibilité horizontale et à la politique budgétaire est nécessaire lorsqu'une fédération est

5. Calculé comme l'écart par rapport au potentiel d'activité estimé à partir d'une fonction de production. Source des données : Commission européenne, AMECO.

touchée par un choc asymétrique. Dans ce cas, la politique monétaire, désormais unifiée, ne peut être utilisée pour stimuler la demande locale. Les budgets régionaux peuvent générer une demande additionnelle et les politiques budgétaires discriminatoires peuvent avoir des effets de distorsion sur l'offre. Une certaine forme de coordination horizontale de la politique économique est, par conséquent, souhaitable.

La pertinence du recours à la flexibilité horizontale dépend de la probabilité et de l'ampleur des chocs asymétriques régionaux. Les économistes se sont délectés de l'examen de ces chocs dans le cadre de la théorie des zones monétaires optimales (ZMO). Mais depuis la mise en place de l'UEM, beaucoup d'économistes se sont ralliés à l'idée que la fréquence et l'intensité pouvaient dépendre du degré d'intégration économique et monétaire (Ackrill 2004, Collignon 2001).

Le graphique 4 indique que les variations des taux de croissance ont convergé depuis le début de l'union monétaire : l'écart type entre les taux de croissance annuels a diminué au sein de l'Union européenne et dans la zone euro. C'est d'autant plus intéressant que, dans les années passées, une baisse du taux de croissance s'accompagnait généralement d'une augmentation de sa volatilité dans la zone.

Fatás (1998) a opéré une distinction entre les transferts intertemporels et les transferts interrégionaux par lesquels un système budgétaire fédéral peut contrebalancer des chocs macroéconomiques asymétriques. Dans les transferts intertemporels, le gouvernement emprunte afin de stabiliser le revenu des consommateurs en cas de choc régional défavorable. Si cette option s'inscrit dans la théorie keynésienne traditionnelle de la stabilisation, elle entraîne aussi d'importantes externalités et réclame des solutions politiques adaptées à une union monétaire. En effet, si la banque centrale limite l'émission de monnaie afin de garantir la stabilité des prix, les emprunts supplémentaires effectués par une région feront augmenter les taux d'intérêt pour toute l'économie<sup>6</sup>. Une des

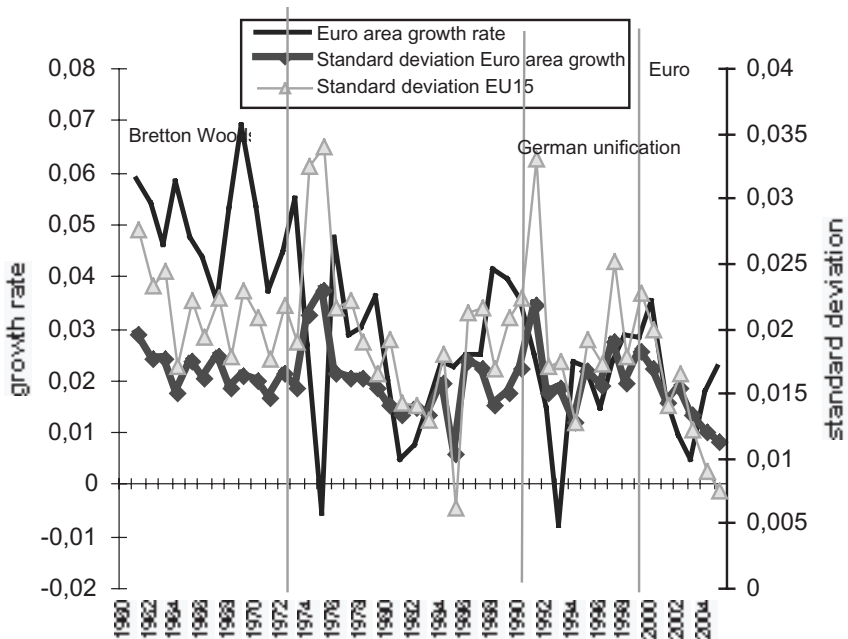
---

6. Il s'agit ici d'un argument à propos des taux d'intérêt à court terme sur le marché monétaire, qui sont contrôlés par les autorités monétaires. Si les taux d'intérêt à long terme sur le marché financier étaient fixés par l'offre et la demande internationales de capitaux, les emprunts régionaux auraient un effet négatif sur la courbe des taux.

raisons ayant présidé à l'adoption du pacte de stabilité était d'empêcher que des États membres adoptent des comportements de passagers clandestins aux frais et au détriment des autres. Mais ce moyen de maintenir la discipline a un coût : la stabilisation sous-optimale d'un pays touché par un choc asymétrique. Cette conséquence négative n'apparaîtrait pas si les chocs asymétriques étaient normalement distribués. Dans ce cas, un emprunt additionnel effectué par une région serait compensé par un surplus inattendu dans une autre. Cependant, étant donné la grande disparité entre les tailles des États membres, il est très improbable que les chocs asymétriques aient une moyenne de zéro dans la zone euro. Ainsi, les transferts intertemporels interagissent avec la stabilité macroéconomique globale et ne peuvent se substituer aux transferts interrégionaux.

Certains systèmes fédéraux contournent ces difficultés en recourant aux transferts interrégionaux. Ces transferts fournissent une assurance contre les chocs asymétriques en

**Graphique 4. Chocs asymétriques en Euroland**



mutualisant les risques de fluctuations du revenu national à un niveau plus global (Schelkle 2002). Un régime d'assurances public et interrégional opère une redistribution de revenu depuis les régions favorablement touchées vers celles qui l'ont été défavorablement, tout en maintenant la stabilité de la situation budgétaire d'ensemble, nécessaire au maintien de la stabilité des prix<sup>7</sup>. Dans les États fédéraux arrivés à maturité, comme les États-Unis d'Amérique au xx<sup>e</sup> siècle ou l'Allemagne aujourd'hui, ces transferts horizontaux sont effectués par le biais du budget fédéral ou d'un système fédéral de transferts inter-États. Dans l'Union européenne, c'est plus compliqué. La stabilisation régionale n'est pas garantie par un régime d'assurances interrégional, mais avant tout par des transferts intertemporels, les chocs asymétriques étant jugulés par les déficits budgétaires nationaux. Les transferts interrégionaux ne constituent pas une réponse aux chocs économiques mais reflètent des choix plus fondamentaux en matière de redistribution de revenu.

### 3. La fonction redistributive

La fonction redistributive du budget de l'Union se rapporte à notre troisième argument en faveur de la centralisation de la politique budgétaire dans les fédérations. Afin d'assurer un soutien politique continu à l'Union, il se peut que des systèmes de transfert à vocation solidaire soient nécessaires pour fournir une aide économique aux régions les plus pauvres. Ces transferts peuvent être réalisés soit par le biais de subventions intergouvernementales, soit par l'intermédiaire d'un impôt progressif, comme dans beaucoup d'États-nations.

Au sein de l'Union européenne, les subventions intergouvernementales ne sont pas financées par un transfert du budget fédéral vers des échelons de niveau inférieur, mais par des transferts depuis les budgets nationaux vers le budget de l'Union. 80 % des dépenses du budget sont consacrées à la politique agricole commune (PAC) et aux Fonds structurels. La

---

<sup>7</sup> Le gain de bien-être découlant de ce type de méthode décline évidemment avec la diminution de la probabilité des chocs idiosyncrasiques. Voir le graphique 4 et Ackrill [2004].



première est destinée à stabiliser le revenu d'un groupe spécifique de la population ; les seconds fournissent des subventions ciblées destinées à accélérer le développement régional. Étant donné qu'il est interdit d'emprunter sur les marchés financiers pour alimenter le budget de l'Union, toutes les ressources sont véritablement transférées depuis les Trésoreries nationales. Les pays contribuent au budget européen selon, *grosso modo*, le niveau de leur PIB, et ils reçoivent des fonds de l'Union conformément aux critères et conditions définis pour leur attribution. Sur les 15 pays membres de l'Union avant l'élargissement de 2004, quatre sont des bénéficiaires nets, 10 des contributeurs nets et, pour la Finlande, les entrées et sorties s'équilibrent. Les contributions nettes au budget européen doivent ainsi être considérées comme un poste de dépenses parmi beaucoup d'autres dans les budgets nationaux des pays concernés. Dans la mesure où le pacte de stabilité exige des budgets nationaux qu'ils soient équilibrés sur la durée du cycle économique et qu'ils évitent les déficits excessifs quelle que soit la nature des chocs, le montant de ces contributions nettes au budget de l'Union perturbe la politique budgétaire. Cela explique en partie pourquoi les discussions entre les États membres sur la question de la contribution nette au budget européen sont si tendues.

Le système budgétaire européen, associé au dispositif de discipline budgétaire mis en place par le pacte de stabilité, est à l'origine d'un dilemme délicat : plus un État membre se montrera généreux en transférant des ressources à des pays plus pauvres, plus grande sera la probabilité, s'il est touché par un choc économique, qu'il soit sanctionné par la procédure concernant les déficits excessifs. Tous les États membres ont donc intérêt à réduire leur contribution au budget de l'Union afin de se conformer au pacte. Ce dispositif accroît le risque de désintégration européenne, en particulier à un moment où l'entrée de 10 nouveaux pays à faible revenu engendre de nouvelles demandes de transfert de ressources.

Le tableau 1 donne une idée de l'ampleur des écarts en 2002. Les transferts budgétaires nets vers la Grèce et le Portugal ont dépassé les 2 % du PIB, et ils étaient proches de 1 % pour l'Espagne et le Portugal. En revanche, la charge

budgétaire effective pesant sur les citoyens néerlandais approchait 0,5 % du PIB, et 0,25 pour la Suède, l'Allemagne et l'Italie. Seule la Finlande était à l'équilibre. Pour 6 pays sur 14 (les données n'étant pas disponibles pour le Luxembourg), la contribution nette au budget de l'Union est plus élevée que l'impact des stabilisateurs automatiques en 2002. À la suite des transferts nets, le Portugal, avec un déficit de 2,7 %, est resté en dessous des 3 % autorisés, et la France a dû franchir cette limite alors que, sans la contribution nette, elle serait restée à 2,96 %. Si les Pays-Bas veulent combler leur déficit structurel, comme l'exige le pacte de stabilité, leurs efforts de consolidation devront être 24 % plus importants que si leur contribution au budget européen était équilibrée. Pour l'Italie, l'effort supplémentaire se monte à 10 %, pour l'Allemagne à 7 % et pour la France à 4 %.

**Tableau 1. Contributions nettes et déficits budgétaires dans l'Union en 2002**  
(en % du PIB)

	Contribution nette (CN)	Déficit conjoncturel	Déficit structurel (DS)	DS-CN	Déficit total (DT)	DT-CN
Portugal	2,08	0,02	-2,72	-4,81	-2,71	-4,79
Allemagne	-0,24	-0,15	-3,37	-3,13	-3,52	-3,28
France	-0,14	0,56	-3,66	-3,52	-3,10	-2,96
Grèce	2,40	1,31	-1,46	-3,86	-0,16	-2,55
Italie	-0,23	-0,01	-2,30	-2,07	-2,31	-2,08
Autriche	-0,10	-1,43	-0,15	-0,04	-1,58	-1,47
Belgique	-0,10	-1,54	0,02	0,12	-1,52	-1,43
Espagne	1,27	-0,12	0,21	-1,07	0,09	-1,18
Royaume-Uni	-0,17	1,18	-1,41	-1,24	-0,24	-0,06
Irlande	1,22	3,16	-1,87	-3,09	1,29	0,07
Pays-Bas	-0,49	2,11	-2,05	-1,56	0,05	0,54
Suède	-0,29	1,06	0,81	1,10	1,87	2,16
Danemark	-0,09	1,33	1,11	1,20	2,44	2,53
Finlande	0,00	0,44	3,75	3,76	4,20	4,20

Dans la mesure où les quatre pays bénéficiant du Fonds de cohésion reçoivent une contribution nette en provenance du reste de l'Union, leurs dépenses peuvent excéder les recettes budgétaires nationales jusqu'à plus de 4 % du PIB, 5,4 % pour la Grèce et 4,27 % pour l'Espagne. En revanche, les

contributeurs nets au budget européen sont sévèrement limités dans leur capacité à emprunter. L'Allemagne, notamment, qui a besoin d'emprunter pour financer la réfection des infrastructures publiques en ex-République démocratique allemande (RDA), avait une capacité d'emprunt non pas de 3 %, mais de 2,74 % en 2002. Ce dispositif a pour conséquence de faire porter la charge de la discipline budgétaire nationale de manière inéquitable, sans fournir un régime régional d'assurances contre les chocs asymétriques.

#### **4. L'intégration des politiques budgétaires européennes et nationales**

Notre examen des dispositions budgétaires européennes a révélé l'existence de graves lacunes. Un dispositif budgétaire efficace devrait pouvoir produire de la flexibilité verticale afin de faire face aux chocs économiques qui affectent l'ensemble de la zone euro, et de la flexibilité horizontale afin de stabiliser les chocs asymétriques. En outre, il devrait être muni d'un mécanisme par lequel les orientations budgétaires globales de l'Union, macroéconomiquement pertinentes, refléteraient les préférences des citoyens européens, plutôt que d'être le résultat aléatoire d'intérêts nationaux partiels et plus ou moins mal coordonnés. J'ai déjà abordé ces questions de formation des préférences européennes (voir Collignon 2002 et 2003). Je vais maintenant proposer un dispositif permettant de pallier les lacunes institutionnelles identifiées plus haut.

##### **4.1. La définition des orientations budgétaires globales**

Ce qui importe pour la mise en œuvre d'un *policy mix* entre politiques monétaire et budgétaire, c'est la définition des orientations budgétaires globales de l'Union européenne, ou du moins des membres de l'UEM. Étant donné que ce sont les gouvernements nationaux qui répartissent le gros des dépenses, il serait nécessaire de définir des orientations budgétaires globales (le total des dépenses publiques moins les recettes) au regard de la situation économique dans l'ensemble de l'UEM, et ensuite, afin de les mettre en œuvre, de réaffecter aux différents échelons nationaux des quotas en matière de

dépenses et de déficit. Dans le cadre de ces quotas, chaque gouvernement national déterminerait un ordre de priorité reflétant ses préférences quant à l'allocation des biens collectifs sur son territoire, tandis que l'agrégat macroéconomique refléterait les intérêts collectifs de tous les citoyens concernés. Ce principe résout le dilemme mentionné plus haut, lorsqu'il s'agissait d'adopter une gestion centralisée de la fonction stabilisatrice des finances publiques tout en permettant à leur fonction allocative de répondre à l'hétérogénéité des préférences.

D'un point de vue technique, cette procédure n'est pas inhabituelle. Le Parlement français, par exemple, vote d'abord une loi-cadre macroéconomique et ensuite les éléments détaillés du budget, la contrainte budgétaire globale assurant la cohérence des préférences individuelles avec l'exigence de stabilité générale<sup>8</sup>. De la même manière, l'Italie élabore une loi-cadre macroéconomique pluriannuelle, le DPEF (Document de programmation économique et financière), et c'est ensuite la *legge finanziaria* qui détermine véritablement les affectations budgétaires (Amato 2000). Dans le contexte européen, il existe un instrument qui pourrait être mis au service d'une procédure budgétaire efficace. Les grandes orientations de politique économique (GOPE) pourraient être redéfinies pour faire fonction de loi-cadre macroéconomique contraignante. Elles détermineraient les recettes et dépenses globales pour l'ensemble des autorités publiques de l'Union, de manière à ce que cela soit pertinent du point de vue du cycle économique. Elles fixeraient ainsi efficacement le déficit budgétaire global de l'Union européenne pour chaque année donnée. Dans un second volet des GOPE, celles-ci conserveraient leur fonction actuelle, qui consiste à imprimer une orientation et une direction aux réformes économiques intéressant l'offre par l'intermédiaire de recommandations spécifiques aux États membres.

Cependant, pour pouvoir faire de ces GOPE remaniées une obligation légale contraignante qui autorise l'Union européenne à imposer des exigences budgétaires aux parlements

---

8. En fait, ce dispositif a été une des principales innovations de la Ve République en matière de politique budgétaire.

nationaux, il est essentiel qu'elles aient une totale légitimité démocratique. Cette légitimité ne peut entièrement provenir de la légitimité des gouvernements nationaux tels que représentés au sein du Conseil européen. Les citoyens européens doivent être en mesure d'exprimer, de discuter et de contrôler directement leurs préférences collectives, et cela doit passer par le Parlement européen. Dès lors, la procédure budgétaire européenne devrait déterminer les orientations budgétaires globales *via* une loi-cadre qui serait proposée par la Commission européenne puis votée par le Parlement européen. Ensuite, elle serait avalisée par le Conseil européen selon la procédure de codécision. L'avantage de ce dispositif ne se mesure pas uniquement en terme de procédure. Il fournirait aussi un espace public pour le débat sur les préférences collectives concernant les emprunts publics et le niveau des taux d'intérêt. Par conséquent, cela contribuerait non seulement au renforcement de la légitimité démocratique, mais aussi à la construction d'une démocratie européenne.

#### **4.2. La flexibilité horizontale**

Une fois déterminées les orientations budgétaires d'ensemble, il faut attribuer aux gouvernements nationaux leurs quotas de dépenses et de déficit. Un point de repère évident pour l'affectation de ces quotas serait le niveau du PIB des États membres respectifs. Il est cependant nécessaire d'y ajouter un mécanisme permettant de traiter les dépassements de ces quotas lorsque des chocs asymétriques touchent des États membres particuliers. Une méthode pourrait consister à laisser le Conseil européen s'en occuper. Plus élégamment, il est possible d'introduire des permis commercialisables de déficit (Casella 2001). Selon cette procédure, chaque État membre obtiendrait des permis négociables de déficit en proportion du niveau de déficit déterminé par la loi-cadre macroéconomique (GOPE). Si un pays décidait d'emprunter davantage, il devrait acquérir des autorisations de déficit supplémentaires auprès de pays non désireux d'utiliser les leurs. De cette manière, les autorisations de déficit permettraient d'opérer des transferts interrégionaux sans distorsions intertemporelles. De plus, en rendant ces permis commerciali-

sables, le choix politique entre l'emprunt et l'impôt acquerrait un prix reflétant la véritable rareté des fonds. Cela inciterait au débat public et contribuerait à la prise de décision démocratique quant à la conduite des politiques budgétaires nationales dans un contexte européen.

### **4.3. L'harmonisation des préférences européennes**

La théorie du fédéralisme budgétaire insiste aussi sur le fait que la fonction allocative des finances publiques doit être décentralisée autant que possible si les préférences collectives sont hétérogènes au sein de la fédération. Cependant, comme on l'a dit plus haut, cette théorie ignore largement les externalités et les effets d'entraînement économique (« spill-overs ») d'un territoire à l'autre. Dès lors, les décisions concernant les biens publics européens (mais pas les biens publics nationaux) doivent être prises au niveau européen. Les pertes de bien-être en résultant peuvent être limitées et se transformer en gains si les préférences collectives convergent. Comme je l'ai montré ailleurs (Collignon 2002, 2003 et 2004), on peut y parvenir grâce à une démocratie délibérative au niveau européen.

La procédure budgétaire peut contribuer à cette convergence des préférences de manière significative. En adoptant la loi-cadre de politique macroéconomique au niveau européen, il devient aussi possible d'incorporer les budgets nationaux au budget européen. Cela suppose que la réflexion politique prenne en compte les retombées des décisions politiques nationales sur d'autres territoires et en définitive sur d'autres citoyens. En premier lieu, il est possible de définir clairement les orientations budgétaires globales en intégrant les dépenses publiques des gouvernements nationaux au budget européen. Cela permet d'optimiser le *policy mix* entre une politique budgétaire d'ensemble et une politique monétaire unifiée afin d'assurer la stabilité macroéconomique. Cependant, afin de démêler l'écheveau des décisions budgétaires nationales et européennes, il est recommandé d'accorder une entière responsabilité aux institutions de l'Union quant à la gestion de leur propre budget. Cela implique que le Parlement européen ait autorité sur les dépenses du budget européen et pour lever

des impôts en fonction. Cela n'empêche pas de fixer des limites à la taille du budget de l'Union, en le maintenant par exemple à un niveau de 1, 2 ou 3 % du PIB.

En second lieu, et afin de désamorcer les tendances à la désintégration découlant du fait que le budget de l'Union est un poste parmi d'autres dans les dépenses des Trésoreries nationales, les biens publics européens devraient être financés par un impôt européen prélevé selon une assiette déterminée à l'échelle européenne. Cela présenterait le double avantage de mettre un terme à ce facteur de désintégration que constitue le marchandage budgétaire qui a lieu tous les sept ans lorsqu'il s'agit de déterminer les perspectives financières et de répartir clairement les responsabilités en matière de dépenses publiques entre les différents échelons de l'Union européenne.

## **5. Conclusion**

Les risques de conflit politique et de désintégration vont augmenter avec les nouvelles pressions exercées sur les finances publiques de l'Union du fait de l'élargissement. Ce qu'il faut, c'est une politique budgétaire cohérente qui assure une croissance économique conforme aux attentes et qui jouisse d'une légitimité démocratique auprès des citoyens européens. La recherche de nouvelles voies pour la politique budgétaire européenne pourrait bien être une entreprise gratifiante.

## Références

Amato, G. (2002), « Verso un DPEF Europeo », *Nuova Economia Nuova Società*, n° 4, juillet, p. 15-19.

Ackrill, R. (2004), « Stabilization in EMU: A Critical Review », in M. Baimbridge et P. Whyman (dir.) (2004), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Londres/New York, Routledge.

Ardy, B. (2004) « The Development of EU Budgetary Measures and the Rise of Structural Funding », in Baimbridge et Whyman (2004.).

Artis, M. et M. Buti (2000), *Close to Balance or in Surplus: A Policy-maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, « Discussion Paper » n° 2515, Centre for Economic Policy Research, juillet.

Baimbridge, M. et P. Whyman (dir.) (2004), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Londres et New York, Routledge.

Baimbridge, M. et P. Whyman (2004), « Introduction. Fiscal Federalism and EMU: An Appraisal », in Baimbridge et Whyman (2004.).

Barro, R. (1974), « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6, p. 1095-117.

Bini-Smaghi, L., T. Padoa-Schioppa, et F. Papadia (1994), « The Transition to EMU in the Maastricht Treaty », *Essays in International Finance*, n° 194, novembre, New Jersey, Princeton University.

Buti, M. (dir.) (2003), *Monetary and Fiscal Policies in EMU-Interaction and Coordination*, Cambridge/ New York, Cambridge University Press.

Canzoneri, M.B., V. Grilli et P.R. Masson (dir.) (1992), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.

Casella, A. (2001), « Trade-able Deficit Permits », in A. Brumila, M. Buti et D. Franco (2001), *The Stability and Growth*



*Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, London.

Collignon, S. (2002), « Les conditions politiques et institutionnelles d'une coordination des politiques économiques dans l'Euroland », *Revue d'économie financière*, dossier « Trois ans de politique monétaire européenne », n° 65. Version anglaise : *Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements*, Center for European Studies (CES), Harvard University, mai 2001.

Collignon, S. (2003), *The European Republic-Reflections on the Economy of a Future Constitution*, Londres, The Federal Trust.

Collignon, S. (2004), « Is Europe Going Far Enough? Reflections on the EU's Economic Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 5.

BCE (2004), « Fiscal Policy Influences on Macroeconomic Stability and Prices », *Monthly Bulletin*, avril.

Commission européenne (2003), « Public Finances in EMU », *European Economy*, n° 3, Bruxelles.

Fatás, A. (1998), « Does EMU Need a Fiscal Federation? », *Economic Policy*, n° 26, avril, p. 163-203.

Musgrave, R.M. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

Oates, W.E. (2004), « An Essay on Fiscal Federalism », in Baimbridge et Whyman (2004).

Rapport Delors (1989), *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Rapport MacDougall (1977), *Report on the Study Group of Public Finance in European Integration*, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Schelkle, W. (2002), « Disciplining Device or Insurance Arrangement? Two Approaches to the Political Economy of EMU Policy Coordination », *Working Paper 200-01*, décembre 2002.

# L'impôt européen

NICOLAS-JEAN BREHON<sup>1</sup>

Les débats sur le prochain cadre financier européen 2007-2013 porteront principalement sur le montant du futur budget communautaire, l'importance relative des différentes dépenses et la répartition de la charge entre les États membres. Il est peu probable que le mode de financement soit remis en cause. Toute initiative sur ce sujet sera d'autant mieux acceptée que sa mise en œuvre sera remise à plus tard... Cette situation est regrettable. Au cours des 10 dernières années, les bâtisseurs de l'Europe ont mené de front l'approfondissement et l'élargissement. La principale faille de la construction européenne, mais combien cruelle, est dans la citoyenneté. Souvent, l'Europe indiffère ou ennuie. C'est là son principal péril. Aucune occasion ne doit être gâchée pour remédier à cette situation.

C'est dans cette perspective que l'impôt européen, destiné à financer le budget communautaire, doit être débattu. Quelle est la justification et la faisabilité de l'impôt européen, autrement dit : un impôt européen, pour quoi faire et comment faire ?

---

1. Nicolas-Jean Brehon enseigne les finances européennes à l'Université Paris I Sorbonne.

## 1. Un impôt européen, pour quoi faire ?

Un impôt européen peut se justifier tant par réaction par rapport au système actuel que par adhésion au projet en lui-même.

### 1.1. Bilan critique du système actuel

Le système actuel de financement du budget communautaire n'a pas que des inconvénients, mais il a échoué dans sa recherche d'autonomie par rapport aux États membres et ses modalités sont contestables.

#### 1.1.1 Les avantages du système actuel

Le système actuel de financement par des « ressources propres » est ambitieux dans son principe<sup>2</sup>, commode dans ses modalités<sup>3</sup>, et encourageant dans ses résultats<sup>4</sup>. Tandis que les États membres sont confrontés à la difficile maîtrise du déficit budgétaire, l'Union a une garantie de ressources. La seule limite aux prélèvements est un plafond fixé par les États membres en proportion du PNB/RNB communautaire (aujourd'hui 1,24 % du RNB communautaire).

Le système présente aussi l'avantage pratique d'être totalement indolore. Si, selon la maxime que l'on prête à Colbert, « l'art de l'impôt consiste à plumer l'oie avec le moins de cris possibles », alors l'Europe a parfaitement réussi à concilier les deux, en étant financée sans que jamais personne ne s'en aperçoive. Malgré ces atouts, le système actuel présente de nom-

---

2. Aux termes de l'article 269 du traité CE, « le budget est intégralement financé par des ressources propres ». Cette notion est conservée dans l'article 53, alinéa 2 du projet de Constitution.

3. Il en est ainsi de la règle de l'équilibre automatique du budget : les recettes s'ajustent aux dépenses. Dans le système actuel, on distingue les ressources propres traditionnelles (droits de douane et droits agricoles), la ressource TVA et la ressource PNB. Cette dernière assure ce rôle de ressource tampon et est calculée par différence entre les dépenses et les autres ressources propres.

4. La création de la ressource PNB en 1988 s'est accompagnée d'une remarquable paix budgétaire entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Elle a assuré le financement du budget communautaire tout en rapprochant la part des États de leur part dans la richesse de l'Union.

breux inconvénients : à l'exception des droits d'importation, il n'y a pas de ressources propres.

### *1.1.2. Le système a échoué dans ses principes*

Les ressources propres ont toujours été considérées comme « une fausse notion claire ». Deux acceptations étaient possibles. L'une, politique, ambitieuse, visait à garantir l'indépendance financière de l'Union par rapport aux États. Les ressources propres seraient déconnectées de celles des États membres, décidées par l'Union, appliquée à des politiques communes, et, pourquoi pas, prélevées par une administration fiscale européenne. Aucune de ces idées n'a abouti. Les ressources propres de l'Union sont simplement prélevées sur les ressources fiscales des États membres et ne diffèrent par conséquent en rien des contributions nationales qu'elles étaient censées remplacer.

L'autre conception, mécanique, consistait à organiser une certaine automaticité des versements au budget communautaire. Les recettes sont versées automatiquement par les États au budget communautaire. Ces derniers n'ont pas le choix, car ce sont des ressources de la Communauté. Cette conception est confortée par une jurisprudence constante de la Cour de Justice européenne qui sanctionne tout retard de versement par un État membre.

Cette automaticité, qui conférait une sorte d'indépendance au budget communautaire, s'est heurtée à l'initiative des parlements nationaux. En France, depuis 1993, l'article de la loi de finances intitulé « Évaluation de la participation française au budget des Communautés européennes » est débattu et voté par le Parlement comme n'importe quel article de loi de finances. Le vote des ressources propres communautaires par un parlement national est l'étape ultime de la renationalisation du système et la fin du mythe. Si l'appellation demeure, les ambitions initiales du traité de Rome ont été balayées. Les ressources propres étaient censées rendre le financement du budget communautaire indépendant des États membres, il ne l'est pas.

### 1.1.3. Le système a échoué dans ses modalités

Peut-on encore parler de ressources propres quand le système mis en place, réforme après réforme<sup>5</sup>, s'en éloigne toujours plus ? C'est à peine caricaturer la situation que de dire que l'ensemble du système repose sur le « vrai faux ».

– Vraies fausses ressources propres puisque ces ressources sont simplement prélevées sur les recettes des États membres et reversées au budget communautaire après un vote du Parlement français. À l'exception des droits de douane et les droits agricoles, les versements ne sont que des contributions nationales déguisées en ressources propres.

– Vraie fausse TVA, puisque la ressource TVA n'est ni une taxe sur la valeur ajoutée calculée sur le modèle des États membres, ni un taux ajouté aux taux de TVA dans les États, ni même une partie du produit de la TVA nationale. Son montant n'est pas prélevé sur la TVA nationale mais sur les recettes fiscales de l'État membre. La ressource TVA n'est qu'une contribution PNB déguisée. L'appellation « ressource TVA » laisse supposer un lien avec le redevable mais « le lien avec le redevable n'est que symbolique<sup>6</sup> ».

– Vraie fausse ressource PNB qui n'est qu'une contribution nationale dont le rôle est seulement d'équilibrer le budget communautaire.

– Enfin, les modalités de calcul sont telles que, à l'exception des droits de douane<sup>7</sup>, les ressources propres ne présentent aucune des caractéristiques d'un impôt communautaire. Un impôt suppose une assiette, un taux et un redevable. Il manque aux autres ressources propres au moins un élément<sup>8</sup>.

5. Le système des ressources propres prévu par l'article 201 du traité de Rome a été mis en place par la décision du Conseil du 21 septembre 1970 et a été modifié à cinq reprises. Le régime actuel est prévu par la décision du 29 septembre 2000.

6. Gérard Godet, « Les ressources propres communautaires », *Revue française des finances publiques*.

7. Les droits de douane sont les seuls véritables impôts communautaires puisque l'assiette est définie par la valeur des biens importés, le taux est décidé par la Commission (par délégation du Conseil), et les redevables sont clairement identifiés puisque ce sont les importateurs. En outre les droits de douane sont un des volets de la politique commerciale européenne.

8. Pour la TVA et la ressource PNB, le redevable n'est pas une personne physique, c'est l'État ; le taux de la ressource TVA varie selon les États et le taux d'appel de la ressource PNB varie en fonction du produit des autres ressources ; d'ailleurs l'assiette de la ressource PNB est accessoire, puisque l'important n'est pas l'assiette qui peut évoluer indifféremment, mais le produit à percevoir.

## **1.2. Les avantages attendus d'un impôt européen**

Pourquoi changer un système qui a fonctionné de façon globalement satisfaisante depuis 30 ans, qui assure des recettes suffisantes pour financer les dépenses de l'Union et dont personne ne se plaint ? Un impôt européen serait indéniablement un effort et même une contrainte. Pourtant des raisons de principe ainsi que des facteurs institutionnels et budgétaires peuvent appuyer cette évolution.

### *1.2.1. Les justifications reposant sur des principes*

- Le consentement à l'impôt

L'un des principes de base de toute démocratie est le consentement à l'impôt. L'application qui en est faite en Europe ne peut que susciter de nombreuses réserves. La situation est pour le moins complexe. Tandis que chaque année, les parlements nationaux votent les taux d'imposition et les recettes destinées à financer tout ou partie des dépenses publiques, dans l'Union, la compétence en matière de recettes diffère selon qu'il s'agit de déterminer la nature ou les catégories des ressources, les modalités des ressources (modalités de calculs et des aménagements des contributions des États membres), le plafond à ne pas dépasser, et le montant des ressources prélevées... L'ensemble des règles est résumé dans le tableau 1.

On relèvera le décalage entre les précautions prises au moment du choix du type de ressources et la fixation du plafond des ressources, encore très largement sous le contrôle des États<sup>9</sup>, et la quasi-absence de tout contrôle par la suite au moment de fixer le montant du prélèvement. Ainsi, on peut considérer que la première décision sur les ressources propres va constituer en quelque sorte un droit de tirage sur les finances nationales, un blanc-seing qui restera valable aussi longtemps que la décision n'est pas modifiée. Le Parlement européen n'intervient que pour consultation. Le consentement

---

9. Trois verrous sont prévus : une décision du seul Conseil – au lieu d'une codécision du Conseil et du Parlement européen –, à l'unanimité – au lieu de la majorité qualifiée –, et l'autorisation de ratification par les parlements nationaux.

**Tableau 1. Récapitulatif des compétences en matière de ressources propres**

	Nature et plafond des ressources	Mesures d'exécution	Montant annuel des ressources
Traité (art. 269)	1/ <i>Proposition de la Commission</i> 2/ <i>Décision politique du Conseil européen</i> 3/ <i>Décision du Conseil, à l'unanimité après consultation du PE</i> 4/ <i>Décision approuvée par les États membres (ratification autorisée par les parlements nationaux).</i>	<i>Idem.</i>	Résulte du vote des dépenses : 1/ proposition de la Commission 2/ procédure budgétaire avec rôle du Conseil statuant à la majorité qualifiée, dans la fixation des dépenses obligatoires et rôle du Parlement européen dans la fixation des dépenses non obligatoires.
Projet de Constitution (art. 53)	1/ <i>Proposition de la Commission</i> 2/ <i>Décision politique du Conseil européen</i> 3/ <i>Loi du Conseil, à l'unanimité après consultation du PE</i> 4/ <i>Loi approuvée par les États membres (ratification autorisée par les parlements nationaux).</i>	1/ <i>Proposition de la Commission</i> 2/ <i>Si la loi européenne précédente le prévoit, nouvelle loi du Conseil, à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.</i>	Résulte du vote des dépenses : 1/ proposition de la Commission 2/ procédure budgétaire (art. III- 310), rôle accru du Parlement européen dans la fixation des dépenses.

*Note* : En italiques, pratiques non expressément prévues par les textes, mais acquises (traité) ou vraisemblables (projet de Constitution).

au prélèvement est donné par les gouvernements (Conseil européen et Conseil) et par les parlements nationaux (qui autorisent la ratification) mais une fois pour toutes.

Ainsi, tout se passe comme si, une fois que la décision de prélever des ressources était prise, plus personne ne les votait, ni le Parlement européen, ni les parlements nationaux. Il y a là matière à débat... Le fonctionnement budgétaire de l'Union ne paraît pas digne d'une démocratie moderne.

- L'impôt européen pourrait contribuer à l'émergence d'une citoyenneté européenne

Un citoyen est un membre d'une communauté politique, bénéficiant de prérogatives et assumant les responsabilités attachées à cette appartenance. La citoyenneté a toujours mêlé droits et contraintes. Contrainte du sang (en temps de guerre), du temps (service militaire ou civil) et de l'argent, par l'impôt. L'impôt a toujours été un élément d'identification, un vecteur

d'appartenance et la forme élémentaire de la contrainte citoyenne. Toujours et partout... Sauf en Europe.

Les habitants d'une même commune, d'un département, d'une région, d'un État, payent tous des impôts locaux (communaux, départementaux, régionaux) et nationaux. L'Europe est le seul niveau institutionnel à ne pas imposer ses citoyens.

Les applications du concept de citoyenneté européenne sont encore limitées<sup>10</sup>. Il reste à construire cette identité, ce sentiment d'appartenance (qui mêle l'affectif et la contrainte) sans lequel l'Union ne sera jamais qu'un grand marché. L'impôt européen peut être l'un des vecteurs de cette identité et un élément de citoyenneté.

### *1.2.2. Les avantages d'ordre politique*

L'impôt européen permettrait aussi de clarifier les responsabilités politiques. Le système actuel ne satisfait personne et entraîne une dilution des responsabilités. Les parlementaires français et européens se plaignent, souvent pour les mêmes raisons, car chacun se plaint d'avoir été dessaisi.

Aucune logique n'a été poussée à son terme, ni celle de l'autonomie du budget communautaire, ni celle du contrôle national. Dans un premier temps, « les parlements nationaux ont été dépossédés de leurs prérogatives sans que le Parlement européen ait été en mesure de prendre le relais<sup>11</sup> ». Dans un second temps, le vote des ressources propres par les parlements nationaux est un défi au Parlement européen alors même que la procédure est vide de sens. Car le vote de la participation française au budget communautaire reste imposé puisqu'il s'agit de ressources nécessaires à l'équilibre du budget communautaire. Les amendements, déposés et débattus, ne peuvent être adoptés.

Ce vide est néanmoins angoissant puisqu'il n'exclut pas la possibilité d'un blocage. « L'absence d'impôt européen expose

---

10. Les droits du citoyen européen définis par le traité sont le droit de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européenne, le droit de la protection diplomatique et consulaire, le droit de pétition et d'appel au médiateur.

11. Jean-François Bernicot, *Revue française de finances publiques*, n° 80.



l'Union au blocage d'une partie de ses ressources par un parlement national. Certes, ce blocage ne s'est jamais produit à ce jour mais le risque demeurera aussi longtemps que le vote des transferts de recettes relèvera du simple rite, les parlementaires se trouvant liés par les décisions de leur gouvernement. Qu'un tel vote, contraire aux traités, engage la responsabilité pécuniaire de l'État membre concerné, n'empêcherait pas l'émergence d'une crise politique majeure<sup>12</sup>. »

En définitive, les parlements nationaux votent des recettes qui financent des dépenses qu'ils ne maîtrisent pas, tandis que le Parlement européen vote des dépenses sans avoir à se soucier de leur financement. Peut-on construire une citoyenneté européenne sur de tels principes ?

### *1.2.3. Les avantages attendus d'ordre budgétaire*

Il convient au préalable de lever une ambiguïté. L'impôt européen n'est pas justifié par des raisons financières afin de procurer des ressources. Le système actuel assure parfaitement le financement du budget communautaire et la ressource PNB, qui est une contribution nationale, est totalement élastique et peut répondre à toute augmentation éventuelle du budget européen. Contrairement à une idée répandue, il n'y a pas d'épuisement des ressources propres puisque la principale d'entre elle est liée au PNB.

Les justifications budgétaires sont d'un autre ordre. Le système actuel est à la fois opaque et déviant.

- Le système exagérément complexe fausse la perception du budget communautaire.

Le mode de financement maintient les populations dans l'ignorance. Cette situation ne serait pas trop grave – après tout, l'opinion, dans son ensemble, n'en sait guère plus sur le budget national – si elle n'était doublée de dérives plus pernicieuses.

Le budget communautaire est perçu comme un budget de redistribution, une sorte de vaste machine à répartir des aides aux agriculteurs ou aux régions. Une situation parfaitement

---

12. Institut Montaigne, *Vers un impôt européen*, octobre 2003.

normale dès lors que personne ne sait comment il est financé ! Ainsi, le choix institutionnel de créer un budget de dépenses auquel les ressources s'adaptent automatiquement s'est traduit par un découplage entre les dépenses européennes, vaguement connues, et leur financement, totalement ignoré. Pourquoi pas, dès lors, demander plus au budget communautaire puisque personne ne se soucie du financement ? Le mode de financement actuel encourage une conduite irresponsable.

- Le système favorise l'approche purement comptable des liens financiers entre les États et le budget de l'Union.

La participation au budget communautaire est une contribution de l'État, prélevée sur ses recettes fiscales. Cette situation favorise inévitablement les calculs en termes de retours. Il est simple et tentant de calculer combien un État verse au budget communautaire et combien il reçoit en retour. Ce type de calculs permet d'établir des soldes nets, de se positionner parmi les bénéficiaires nets du budget communautaire (ceux dont les retours sont supérieurs aux contributions) ou parmi les contributeurs nets (ceux dont les contributions sont supérieures aux retours).

Cette comptabilité se traduit sur le plan politique en favorisant les débats sur le juste retour, quand un État considère que sa contribution nette est excessive. Des mécanismes de correction budgétaire, contraires au principe de solidarités, ont toujours appelé de sérieuses réserves mais se sont multipliés<sup>13</sup> et risquent d'être au centre des négociations des futures perspectives financières 2007-2013. Les soldes nets dégagés servent de base aux demandes de correction actuelles et futures.

Le système de ressources propres, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, est en partie responsable de cette dérive. Un impôt européen, qui frapperait directement les citoyens ou les agents économiques se prêterait mal à ces calculs de retours.

---

13. Un mécanisme de correction au profit du Royaume-Uni, sous forme d'une diminution de la contribution britannique au budget de l'Union a été adopté au Conseil européen de Fontainebleau en 1984. Cette diminution est financée par les autres États membres. Une nouvelle correction a été introduite en 2000 au profit de quatre États membres sous forme d'une réduction de leur participation au financement de la correction britannique.

Les citoyens, les entreprises d'un département ou d'une région ne calculent pas si les dépenses de l'État dans lesdits départements ou régions correspondent aux impôts qu'ils ont versés. L'impôt rompt la logique de comptabilité régionale. Certes, il serait toujours possible de procéder à ces calculs, en cherchant à évaluer ce que les citoyens, les entreprises d'un État versent au budget communautaire et en déduisant ce que le territoire reçoit en retour, mais de tels calculs perdraient en force et en pertinence.

L'impôt européen s'imposera d'autant plus que la solidarité – et la solidité – européennes vont être mises à l'épreuve avec l'élargissement. Il convient de prévenir ces périodes d'incertitudes et de réfléchir à des mécanismes de financement qui éviteront la mesquinerie et l'implosion.

## **2. Les modalités de l'impôt européen**

En dépit de cet intérêt, maintes fois argumenté, l'impôt européen ne s'est jamais imposé. Il convient de faire le point sur les obstacles – il est vrai nombreux mais pas irréductibles – à la mise en œuvre d'un impôt européen.

### **2.1. Bilan des initiatives**

#### *2.1.1. Projets et initiatives*

Les interventions soutenant l'idée d'un impôt européen sont récurrentes et les propositions sont nombreuses. Ces initiatives ne peuvent surprendre lorsqu'il s'agit de parlementaires européens qui vivent dans la double frustration d'être exclus du processus de décision dans le domaine des ressources propres et d'avoir été concurrencés progressivement par les parlements nationaux<sup>14</sup>. Mais ces initiatives se retrouvent aussi dans les États. Quelques parlementaires nationaux s'expriment régulièrement à ce sujet. En France, le Conseil économique et social a développé les mêmes proposi-

---

14. Voir les résolutions du Parlement européen des 11 mars et 5 juillet 2001. En 1998, le président du Parlement, J.-M. Gil Robles, s'est aussi exprimé en ce sens, dans son discours du 24 octobre 1998 à Portschach en Autriche.

tions<sup>15</sup>. Plusieurs ministres se sont également prononcés en ce sens<sup>16</sup>.

Les propositions techniques les plus avancées émanent de la Commission européenne<sup>17</sup>. Elle recense les cinq critères applicables à d'éventuelles nouvelles ressources : adéquation de la ressource aux besoins de financement (ce qui suppose une ressource importante et stable), équité des contributions (afin de répartir équitablement la charge entre les États membres), autonomie financière (afin de rendre le budget de l'Union indépendant des trésors publics nationaux), transparence et simplicité, bon rapport coût/efficacité. Elle détaille également les différentes options possibles : une ressource TVA modifiée, l'impôt sur les sociétés ou sur les revenus, une taxe CO<sub>2</sub>/énergie, une taxe sur les communications, des droits d'accise, etc.

Aucun de ces projets n'a abouti. Les oppositions sont encore considérables. La force des arguments est cependant variable

### 2.1.2. *Les oppositions évoquées*

- Les arguments budgétaires

– Les arguments techniques sont les moins pertinents. Aucun impôt ne répond à toutes les conditions posées par la Commission : simplicité, équité, autonomie, efficacité, rendement, etc. Il est vrai que l'impôt européen idéal n'existe pas. Mais cela est vrai pour tout autre impôt. L'argument sur le coût de perception d'un impôt européen est dérisoire. Un impôt européen pourrait parfaitement être perçu par les administrations fiscales nationales comme c'est le cas pour les impôts locaux.

– La cohérence de la proposition d'impôt européen est aussi évoquée. On peut observer en effet que l'impôt européen

---

15. Georges de la Logère, *Les Nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne*, Conseil économique et social, 2003.

16. M. Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'Économie et des Finances en 1992 ; les ministres des Finances allemand et belges, 10 ans plus tard.

17. Commission européenne, *Le Financement de l'Union*, rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, 7 octobre 1998.

existe déjà, sous la forme de droits de douane et que c'est précisément le seul qui a été systématiquement baissé depuis quelques années !<sup>18</sup> Il y a donc quelque impudence à proposer un nouvel impôt européen alors que celui qui existe a été systématiquement réduit !

- Les arguments politiques

– Ces oppositions, qui émanent principalement des parlementaires nationaux, portent sur la place et le rôle du Parlement européen. De nombreux parlementaires nationaux considèrent l'impôt européen comme une menace. Ils craignent le dessaisissement d'une compétence parlementaire traditionnelle<sup>19</sup> et le renforcement concomitant des pouvoirs du Parlement européen au détriment des États membres. Il ne saurait être nié que le Parlement européen – au moins en France –, n'a trouvé sa place ni dans le cœur des Français ni dans les institutions. Beaucoup de parlementaires nationaux considèrent leurs collègues du Parlement européen avec condescendance. Le mode de sélection des candidats, le mode d'élection des députés, le mode de fonctionnement du Parlement européen sont des caractéristiques qui handicapent celui-ci.

– Cette critique est doublée d'une crainte de dérive budgétaire dans la mesure où le Parlement européen est volontiers jugé irresponsable et trop perméable aux modes et aux dépenses anecdotiques. L'impôt européen ne ferait que renforcer cette dérive – supposée naturelle.

– Enfin, l'impôt européen introduit incontestablement une dose de fédéralisme. La crainte d'une « dérive fédérale » paraît toutefois quelque peu dépassée alors que la monnaie unique a constitué une étape et un abandon de souveraineté autrement plus symboliques et considérables qu'un éventuel impôt européen. En revanche, deux obstacles paraissent réellement déterminants.

---

18. Soit sous l'effet des négociations internationales, soit par choix, puisque en 2000, le pourcentage conservé par les États au titre des frais de perception est passé de 10% à 25%.

19. Si le Parlement européen a plus de pouvoirs en matières de dépenses que le parlement national, la situation est inverse en matière de recettes. En France, la compétence du Parlement en matière fiscale est encore très préservée et ses pouvoirs sont étendus : le Parlement peut instaurer un nouvel impôt, réduire un impôt existant, substituer un impôt à un autre, s'opposer à la création d'un nouvel impôt.

### 2.1.3. *Les vrais obstacles*

- Le premier obstacle est d'ordre juridique

Toute réforme sur le financement requiert l'unanimité. Les règles actuelles de financement sont marquées par une extrême prudence et les « trois verrous » (décision du seul Conseil + unanimité + approbation par les parlements nationaux) révèlent les réticences des États membres à abandonner la moindre parcelle de pouvoir dans le domaine de la fiscalité et du financement du budget communautaire. Depuis le 1er mai 2004, toute réforme exige l'accord des 25 États membres. Même un accord au niveau des chefs d'État et de gouvernement ne serait pas suffisant, dans la mesure où la fronde d'un seul parlement suffirait à bloquer la réforme.

- Le second obstacle est lié aux difficultés de communication

Comme l'aurait observé Laurent Fabius, alors Premier ministre, « on n'a jamais vu de manifestation réclamant un impôt européen ». La perspective d'avoir un impôt européen ne suscite guère l'enthousiasme des citoyens. La difficulté est d'ordre pédagogique mais elle est considérable. Il serait en outre beaucoup plus facile de s'opposer à un impôt européen sur le thème « encore un nouvel impôt » que d'expliquer que les ressources communautaires sont issues de l'ensemble des ressources fiscales prélevées sur les citoyens, qui, en fait, payent déjà pour l'Europe mais sans le savoir.

Le système actuel est certes opaque mais il est indolore. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le citoyen lui préfère un système certes plus lisible, mais où la ponction financière soit aussi plus marquée. L'opposition à l'impôt européen est extrêmement simple et accessible. La défense de l'impôt européen est difficile, subtile, exigeante. La bataille de la communication est sans doute perdue d'avance.

## **2.2. Les ouvertures possibles**

En dépit d'une situation objectivement peu propice aux initiatives fiscales de ce type, quelques ouvertures paraissent envisageables.

### 2.2.1. Certains facteurs sont favorables à la reprise du débat

#### ● L'élargissement de 2004

L'élargissement va constituer un bouleversement budgétaire encore mal appréhendé. L'élargissement transforme la physionomie de l'Union, creuse le clivage entre pays pauvres et pays riches, et va entraîner des modifications sensibles dans la structure du budget communautaire, marqué par la priorité aux politiques de cohésion en direction des pays pauvres. Les États membres, surtout les principaux contributeurs, vont être très vigilants à l'évolution de leur position budgétaire et le débat rituel sur les soldes nets et la correction britannique sera encore plus vif que de coutume<sup>20</sup>.

Le système des contributions nationales va conduire inévitablement à des calculs comptables de boutiquiers pour savoir qui paye pour qui, qui paye plus que d'autres... La proposition de la Commission d'instaurer un mécanisme d'écrêtement généralisé des soldes nets va entraîner des marchandages budgétaires, tant les variables de calcul sont nombreuses. Alors que la construction européenne est une ambition et un projet prodigieux, ces calculs dérisoires ne peuvent que donner une image désastreuse de l'Europe. Toute solution se substituant aux contributions nationales et qui permettrait d'éviter ces dérives devra être encouragée !

L'élargissement constitue un défi et une opportunité, d'ailleurs parfaitement perçue dès 1998, puisque la Commission, dans son rapport sur le financement de l'Union européenne, prévoyait que « l'élargissement constituerait un changement de situation tel qu'il pourrait fournir l'occasion d'une réforme structurelle d'envergure ».

---

20. Ce système de correction a pu être justifié en son temps lorsque le déséquilibre budgétaire concernait un pays relativement pauvre comme c'était le cas pour le Royaume-Uni dans les années 1970. Le système devient totalement inique lorsqu'il s'applique à un pays devenu riche [ le niveau de vie est de 20 % supérieur à la nouvelle moyenne communautaire ] qui parvient à faire financer son déséquilibre par les autres États y compris les États les plus pauvres. Pour une critique du mécanisme de correction britannique, voir Marc Laffineur, et Serge Vinçon, *Rapport au Premier ministre sur les futures perspectives financières européennes 2007-2013*, Paris, La Documentation française, 2004.

- L'Union en panne et en attente

L'autre élément de nature à susciter des initiatives est le contexte économique et financier. Le modèle européen est en panne.

En panne de croissance en premier lieu. Alors que les perspectives économiques annoncées au Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 devaient être « les meilleures depuis une génération », la croissance européenne a été la plus mauvaise des 10 dernières années...

En panne de crédibilité en second lieu. Les opinions sur l'Union sont contrastées. L'élargissement de 2004 est le premier auquel on associe une crainte de délocalisations d'activités. La lutte des États, des régions, pour attirer ou conserver le travail sera de plus en plus rude. La concurrence fiscale a été et sera l'un des moyens d'action des États.

En panne de projet en troisième lieu. Quel est le projet européen ? Que l'on ne se trompe pas, bien évidemment, en aucun cas l'impôt européen ne peut être ce projet mobilisateur dont l'Europe a besoin ! Mais il peut l'accompagner. L'impôt européen sera d'autant mieux accepté qu'il est associé à quelque chose de nouveau, d'utile et d'attendu.

### *2.2.2. Les pistes techniques envisageables*

L'impôt européen ne peut émerger qu'après quelques précautions

Il faut d'abord éviter les écueils :

– l'écueil de la nouveauté et de l'inconnu, comme ce serait le cas d'un impôt totalement nouveau ; le transfert d'un impôt existant est sans aucun doute préférable à la création d'un impôt nouveau. Il ne faut pas chercher l'impôt idéal – qui n'existe pas – mais le possible ;

– l'écueil du conflit assuré (certains impôts paraissent intouchables comme l'impôt sur le revenu, politiquement trop sensible, ou l'impôt sur les émissions polluantes, lui aussi trop conflictuel en raison du traitement fiscal de la production d'électricité d'origine nucléaire) ;



– l'écueil du gadget, de la ressource propre symbolique et sans rendement (droits de seigneurage sur les bénéficiaires des banques centrales)...

Il faut également rassurer :

– rassurer en gardant des limites. La crainte de dérive budgétaire peut parfaitement être maîtrisée en conservant, au moins provisoirement, un plafond, fixé soit par les États, comme c'est le cas aujourd'hui, soit en codécision Parlement européen/Conseil ;

– rassurer en privilégiant le possible et l'existant : pourquoi ne pas garder un système mixte, qui combinerait impôt européen et contribution nationale, comme c'est le cas aujourd'hui ?

– rassurer en privilégiant la simplicité. De ce point de vue, la TVA présente des avantages incontestables. L'avantage de la TVA est d'avoir déjà une assiette uniformisée en Europe, ce qui en fait un impôt européen possible et pouvant être mis en œuvre aisément sous forme de taux additionnel TVA aux taux nationaux par exemple. L'argument selon lequel la TVA, impôt de consommation, pénalise les plus pauvres peut être atténué en imaginant un système à deux taux selon la richesse du pays.

- Coupler l'impôt à une fonction européenne

L'une des pistes de création d'un impôt européen tendrait à privilégier la fonction identitaire de l'Union. Celle-ci assure assez peu de fonctions à titre exclusif : la politique commerciale est l'une de ses missions. L'Union se définit encore par des frontières et cette caractéristique peut être parfaitement mise à profit pour fonder une fiscalité. Les droits de douane s'estompent mais la frontière demeure.

Les douanes sont des collecteurs d'impôt européen mais aussi de nombreuses autres taxes qui sont perçus lors de l'entrée des marchandises – TVA sur produits importés et accises<sup>21</sup>. Ces droits pourraient parfaitement être des ressources propres du budget communautaire.

---

21. En France, sur les 62 milliards d'euros de droits et taxes collectés par la douane en 2002, 24 milliards sont issus de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, 15,3 milliards proviennent de la TVA collectée sur les produits importés. La transformation de la TVA collectée par les douanes en ressource propre du budget communautaire serait efficace et techniquement aisée à réaliser.

- Coupler l'impôt à un objectif européen

L'impôt européen peut aussi poursuivre un but, économique et politique, de régulation du marché. Plusieurs peuvent être envisagés.

– L'Union doit éviter la concurrence fiscale entre les États membres. Les niveaux d'impôt sur les bénéfices des sociétés sont des facteurs de localisation des sièges sociaux et des facteurs de délocalisation industrielle. Les entreprises ont été les premiers bénéficiaires de la liberté des échanges et des capitaux, et il ne serait pas illogique qu'elles contribuent au budget communautaire. Cette voie est aujourd'hui souvent préconisée.

Cependant, les difficultés, politiques et techniques, ne doivent pas être masquées. D'une part, l'impôt européen sur les entreprises n'offre guère la visibilité attendue et les citoyens se désintéresseront vite d'un impôt qu'ils ne considéreront jamais vraiment comme le leur. D'autre part, le niveau des bénéfices, et par conséquent le produit de l'imposition est très dépendant de la structure de financement des entreprises (par apport de capitaux ou par emprunt), qui varie beaucoup selon les États. Un éventuel impôt européen sur les sociétés frapperait donc différemment les sociétés, au mépris de la neutralité fiscale et de l'équité.

Ces difficultés ne doivent pas entraver les propositions. Dans un premier temps, l'Union doit s'atteler à harmoniser les bases d'imposition et instaurer un taux minimum applicable dans l'ensemble de l'Union. Cette démarche serait cohérente avec un effort réglementaire visant à réduire les disparités entre les États. Le transfert de cet impôt au budget communautaire, qui est un sujet distinct, pourrait être envisagé dans un second temps.

– Par ailleurs, l'Union s'est engagée dans la protection de l'environnement. Elle doit anticiper les évolutions. L'Europe ne prête sans doute pas suffisamment attention à la consommation d'énergie fossile importée, en particulier le pétrole, dont les prix seront poussés par le développement asiatique. Tout ce qui peut être fait pour réduire cette dépendance éner-

gétique (par les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire) doit être encouragé. Un impôt sur la consommation d'énergie et/ou les importations de pétrole pourrait être une piste à explorer<sup>22</sup>.

– Enfin, l'impôt peut être aussi conçu comme un élément de régulation du marché et taxer des activités qui se sont développées jusque là sans règles ni contraintes. Pour favoriser le marché intérieur et lutter contre les délocalisations d'activités hors de l'Union, pourquoi pas imaginer une taxe sur les bénéfices des activités délocalisées ? La fiscalité doit aussi évoluer avec la technologie. Ainsi, un récent rapport sénatorial propose l'instauration d'une taxe sur les produits des droits télévisés des compétitions sportives en Europe.

- Essai d'évaluation

Deux voies semblent de dessiner. L'une tendrait à privilégier la fonction identitaire de l'Europe et s'appuierait sur des ressources prélevées aux frontières (pourcentage sur la TIPP et/ou TVA sur importations). L'autre partirait du résultat le plus tangible de la construction européenne : le marché unique (TVA et l'impôt sur les sociétés). On observera que dans tous les pays de l'Union, tous ces impôts ont des rendements élevés. Le basculement d'une fraction de ces impôts sur le budget communautaire suffirait donc largement à financer ce dernier.

Ces deux voies ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Différentes hypothèses peuvent être chiffrées. Soit un impôt unique (hypothèses 1, 2 et 3), soit une combinaison d'impôts (hypothèse 4).

---

22. Les principaux droits et taxes pesant sur les importations pétrolières sont une taxe spécifique sur les produits pétroliers – en France taxe intérieure sur les produits pétroliers, TIPP – et la TVA. En France, la TIPP a rapporté 24 milliards d'euros en 2002, auxquels il faut ajouter 6,5 milliards de TVA. La moitié de ces deux taxes permettrait d'honorer la contribution française au budget communautaire...

**Tableau 2. Financement du budget Union par de nouvelles ressources propres  
(le cas français ; données 2004, en milliards d'euros)**

Impôt	Produit 2004	Hypothèse 1 : impôts frontière		Hypothèse 2 : impôt marché intérieur (+ droits douane)		Hypothèse 3 : impôt énergie (+ droits de douane)		Hypothèse 4 : impôts mixtes frontière, énergie et marché intérieur	
		Taux (en %)	Produit net (milliard)	Taux (en %)	Produit net (milliard)	Taux (en %)	Produit net (milliard)	Taux (en %)	Produit net (milliard)
TVA	144,7			5	6,5			4	5,8
Impôt sur les sociétés (IS)	48,8			19	8,3			10	4,4
TIPP	25,8					63	14,8	20	4,6
TVA produits importés	15,3 *	100	13,9						
TVA produits pétroliers	6,5 *								
Droits de douane	1,3 *	100	1		1	100	1	100	1
<i>Total</i>			<i>14,9</i>		<i>15,8</i>		<i>15,8</i>		<i>15,8</i>
Prélèvement Union	15,8		15,8		15,8		15,8		15,8

Sources : TVA, IS et TIPP : PLF 2004, évaluation des voies et moyens, prévisions 2004.

\* TVA pdts importés, pdts pétroliers et droits de douane : Douane, bilan 2002.

Produit net = produit brut moins retenues pour frais de perception, soit, par hypothèse, 10 % pour tous les impôts et 25 % pour les droits de douane.

### 2.2.3. L'ouverture politique : lier l'impôt européen à un bien public européen

L'impôt européen doit s'appuyer sur le réalisme et l'ambition. Il faut à la fois éviter certains écueils et rassurer, mais aussi trouver à cet impôt une légitimité puissante. L'impôt européen ne peut pas être exclusivement destiné à fournir des recettes au budget communautaire mais doit correspondre à un objectif politique. On peut imaginer de coupler l'impôt européen à une fonction, un but, ou, mieux encore un bien public spécifiquement européen.

Ce serait sa principale justification. Cette légitimité sera assurée si l'impôt est associé à un bien collectif dont l'Europe

a besoin. Les citoyens sont prêts à payer s'ils perçoivent une contrepartie à leur effort financier. Payer pour les agriculteurs français ou espagnols, ou les régions pauvres d'Italie et de Pologne n'est pas de nature à mobiliser l'opinion. En revanche, dans le monde actuel, la sécurité – intérieure et/ou extérieure – est un appel et une demande collective. L'impôt européen s'imposera lorsque l'Union sera capable de montrer un projet collectif comme le pourrait être l'embryon d'une défense européenne par exemple.

L'impôt européen est techniquement possible et politiquement souhaitable. La vraie clef de l'impôt européen réside dans la définition d'un véritable projet européen, ce qui suppose avant tout une volonté politique.

## **Quatrième partie**

Trois scénarios alternatifs  
pour le budget européen de 2013



# Trois scénarios alternatifs pour le budget européen de 2013

MAXIME LEFEBVRE

La proposition que la Commission européenne a présentée pour les perspectives financières 2007-2013 se fonde sur plusieurs choix : elle se situe au-delà du plafond de 1 % du RNB communautaire fixé par les principaux pays contributeurs ; elle envisage la généralisation d'un mécanisme correcteur pour corriger les soldes nets négatifs des États contributeurs ; elle préserve les grandes politiques communes (politique agricole, politique régionale) tout en dégagant de nouvelles priorités (politiques de soutien à la croissance ; espace de liberté, de sécurité et de justice).

Des scénarios alternatifs peuvent être développés en partant de priorités différentes, et en jouant tant sur le niveau des dépenses communautaires que sur l'allocation de ces dépenses. Ils peuvent être comparés au scénario de la Commission, décrit dans la contribution « Le budget européen à l'épreuve de l'élargissement ».

Trois scénarios sont proposés à l'horizon 2013. Ils se tiennent tous dans une fourchette comprise entre 1 et 1,15 % du RNB en crédits de paiement, sachant qu'il est peu probable que les États contributeurs acceptent d'aller au-delà de cette limite. Par ailleurs, il a été admis que le volume des dépenses



agricoles (pour la partie paiements directs et dépenses de marché) était fixé pour la période 2007-2013, conformément aux décisions du Conseil européen de 2002. On aurait pu envisager un scénario diminuant la dépense agricole en établissant un « cofinancement » avec les budgets nationaux. Chaque scénario conserve enfin une part de 15 % de dépenses non réparties, correspondant aux dépenses administratives et aux dépenses d'action extérieure.

Les trois scénarios considérés sont :

– un *scénario* « *conservateur* » dans lequel le budget communautaire reste plafonné à 1 % du RNB, et dans lequel une politique régionale large est préservée au détriment des politiques « nouvelles » consacrées notamment à la compétitivité ;

– un *scénario* « *compétitivité-solidarité* » qui reste lui aussi dans l'enveloppe du 1 % du RNB, mais qui donne la priorité aux dépenses de compétitivité, tandis que la politique régionale est concentrée sur les pays les plus pauvres ;

– enfin, un *scénario* « *biens publics européens* » qui vise le plafond de 1,15 %, mais qui s'inscrit dans une perspective de développement de l'intégration européenne par la création d'un « fonds défense », tout en accroissant les dépenses de compétitivité et en diminuant la fonction redistributive de la politique régionale ; ce scénario est aussi calibré pour tenter de dégager une solution, autre que la généralisation du mécanisme correcteur, à la problématique des soldes nets.

On a repris, comme dans la contribution sur « le budget européen à l'épreuve de l'élargissement », le calcul des soldes nets « réels », qui se fondent sur l'ensemble des dépenses du budget européen, et non le calcul des soldes nets « opérationnels » fait par la Commission européenne (qui se fonde uniquement sur les dépenses opérationnelles, excluant les dépenses administratives et extérieures). La somme des soldes nets « réels » est négative et correspond aux dépenses administratives et aux dépenses extérieures, non réparties entre les États. Cette méthode a l'inconvénient d'ignorer le bénéfice économique et financier que représentent les dépenses administratives pour des pays comme la Belgique et le Luxem-

bourg, et les dépenses extérieures que devraient faire les États membres si l'Union européenne ne les réalisait pas à leur place (aide au développement, aide humanitaire, aide à la reconstruction post-conflit, etc.).

Les estimations et les simulations faites dans ces scénarios reposent sur des hypothèses qui introduisent des éléments d'incertitude. Mais les tendances qui se dégagent peuvent apporter des indications utiles et fournir une aide à la décision.

## **1. Scénario « conservateur »**

Dans ce scénario, l'enveloppe du budget communautaire est plafonnée à 1 % du RNB en 2013, comme le souhaite la « lettre des Six », soit 124,4 milliards d'euros de crédits de paiement au lieu de 143,1 milliards.

### **1.1. Répartition des dépenses**

Le scénario « conservateur » consiste à préserver une forte politique agricole et une forte politique régionale, au détriment des nouvelles politiques visant la compétitivité.

Les dépenses de compétitivité (ancienne rubrique « politiques internes ») sont maintenues au niveau où elles sont en 2006, c'est-à-dire 7,3 % du budget communautaire (au lieu de 16 % dans le scénario de la Commission à l'horizon 2013). Ce qui donne un montant de 9,06 milliards d'euros.

Les dépenses agricoles sont maintenues au même niveau que dans la proposition de la Commission, avec un très léger tassement pour les dépenses de développement rural. Leur répartition reste identique à la proposition de la Commission.

Les dépenses de cohésion sont également au même niveau que dans la proposition de la Commission, avec un très léger tassement (45 milliards d'euros). Leur répartition n'est pas modifiée, ce qui permet de maintenir un effort significatif en faveur des anciens États membres.

Les dépenses non réparties se trouvent ainsi être à un niveau légèrement inférieur à 15 % du budget communau-

taire (18,44 milliards d'euros), pour couvrir les dépenses administratives et les dépenses extérieures.

Ce scénario maintient au total une part élevée de dépenses dans les nouveaux États membres (30 % contre 27 % dans le scénario de la Commission). Le coût net total de l'élargissement pour les anciens États membres reste ainsi supérieur à 75 euros par habitant et par an.

**Tableau 1. Scénario conservateur : répartition des recettes et des dépenses opérationnelles en 2013**  
(crédits de paiement, prix 2004)

	Recettes		Dépenses compétitivité		Dépenses cohésion		Dépenses agricoles directes		Dépenses développement rural	
	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros
Allemagne	21,30%	26 493	13,86%	1 255	9,40%	4 230	11,28%	4 308	8,56%	1 173
Royaume-Uni	17,21%	21 403	13,86%	1 255	2,90%	1 305	7,68%	2 933	4,09%	560
Italie	12,93%	16 081	10,23%	927	6,20%	2 790	10,32%	3 942	7,31%	1 002
Pays-Bas	4,56%	5 669	5,95%	539	0,70%	315	2,16%	825	1,08%	148
France	15,53%	19 321	12,74%	1 154	4,40%	1 980	17,76%	6 784	9,28%	1 272
Suède	2,51%	3 124	2,98%	270	0,60%	270	1,52%	581	0,78%	107
Irlande	1,12%	1 388	1,58%	143	0,60%	270	3,04%	1 161	1,87%	256
Portugal	1,30%	1 620	1,67%	152	3,10%	1 395	1,68%	642	2,66%	364
Grèce	1,40%	1 735	3,26%	295	5,40%	2 430	5,04%	1 925	5,83%	798
Espagne	6,98%	8 677	5,67%	514	13,20%	5 940	11,92%	4 553	12,12%	1 660
Autriche	2,14%	2 661	2,51%	227	0,70%	315	2,00%	764	1,04%	142
Autres anciens membres (4)	6,05%	7 520	18,69%	1 694	0,80%	360	5,60%	2 139	2,89%	396
Nouveaux membres (12)	7,00%	8 708	7,00%	634	52,00%	23 400	20,00%	7 639	42,50%	5 823
Total	100,00%	124 400	100,00%	9 060	100,00%	45 000	100,00%	38 196	100,00%	13 700

## 1.2. Analyse des soldes nets

Par rapport à la communication de la Commission, ce scénario améliore le solde net de tous les pays contributeurs nets, sauf les Pays-Bas et la Suède. La catégorie des « autres anciens États membres » se trouve nettement perdante, ce qui est dû au taux de retour particulièrement élevé de ces États (et

surtout de la Belgique) au titre des « politiques internes » : leur taux de retour global diminue dans un scénario qui consacre moins de ressources à ces politiques.

Les pays les plus pauvres restent significativement aidés dans le scénario conservateur, à 3,3 % de leur RNB pour les nouveaux États membres (à peine moins que dans le scénario de la Commission). L'Espagne voit sa position s'améliorer légèrement, les trois autres anciens pays de la « cohésion » perdant très légèrement.

La problématique de l'équité du financement n'est nullement modifiée dans ce scénario. Le Royaume-Uni reste l'État le plus gros contributeur et voudra maintenir son « chèque ».

En appliquant le chèque britannique dans sa formule actuelle, le Royaume-Uni verrait sa contribution nette limitée à 0,24 % du RNB. Les soldes nets négatifs des principaux pays contributeurs se retrouveraient à un niveau de 0,6 % du RNB, un peu plus pour les Pays-Bas (0,7 %), un peu moins pour l'Autriche et les autres anciens États membres contributeurs nets (0,5 %). Tous ces États, sauf sans doute la Belgique pour la raison déjà mentionnée, auraient avantage à ce scénario par rapport à celui de la Commission. L'Espagne est également avantagée dans cette hypothèse. La Grèce aurait en revanche un taux de retour moindre.

En appliquant le mécanisme de chèque généralisé tel qu'envisagé par la Commission (*cf.* le chapitre « Le budget européen à l'épreuve de l'élargissement »), tous les États contributeurs nets « convergent » vers un niveau de contribution nette compris entre 0,47 et 0,58 % de leur RNB. Le principal perdant de ce système est évidemment le Royaume-Uni, qui perd son chèque et demeure le principal État contributeur net. Au total, la situation s'améliore cependant pour tous les États contributeurs nets par rapport au scénario de la Commission (à l'exception de la Belgique notamment). L'Espagne reste légèrement avantagée, contrairement à la Grèce. Et l'effort de solidarité vis-à-vis des nouveaux États membres reste significativement élevé (3,17 % de leur RNB).

**Tableau 2. Scénario conservateur - simulation des soldes nets en 2013**  
(prix 2004)

	Solde avant correction		Solde après correction britannique		Solde après chèque généralisé		Solde écrêté	
	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB
Allemagne	-15 526	-0,59 %	-16 185	-0,61 %	-14 113	-0,53 %	-10 597	-0,40 %
Royaume-Uni	-15 349	-0,72 %	-5 116	-0,24 %	-12 337	-0,58 %	-8 561	-0,40 %
Italie	-7 421	-0,46 %	-9 717	-0,60 %	-7 899	-0,49 %	-6 432	-0,40 %
Pays-Bas	-3 842	-0,68 %	-3 982	-0,70 %	-3 193	-0,56 %	-2 268	-0,40 %
France	-8 131	-0,42 %	-10 890	-0,56 %	-9 228	-0,48 %	-7 728	-0,40 %
Suède	-1 897	-0,61 %	-1 975	-0,63 %	-1 686	-0,54 %	-1 249	-0,40 %
Irlande	442	0,32 %	244	0,18 %	252	0,18 %	-524	-0,38 %
Portugal	933	0,58 %	702	0,43 %	711	0,44 %	-194	-0,12 %
Grèce	3 713	2,14 %	3 465	2,00 %	3 475	2,00 %	2 505	1,44 %
Espagne	3 990	0,46 %	2 751	0,32 %	2 799	0,32 %	-2 049	-0,24 %
Autriche	-1 213	-0,46 %	-1 279	-0,48 %	-1 302	-0,49 %	-1 064	-0,40 %
Autres anciens membres	-2 932	-0,39 %	-4 006	-0,53 %	-3 514	-0,47 %	-3 008	-0,40 %
Nouveaux membres (12)	28 788	3,31 %	27 544	3,16 %	27 592	3,17 %	22 727	2,61 %
Total	-18 444		-18 444		-18 444		-18 444	

On a enfin procédé à une estimation en cas d'écrêtement des soldes à une valeur de référence de 0,4 % du RNB. Le Royaume-Uni perd son chèque, mais sa contribution nette finale se trouve plus proche de la situation après son chèque (0,24 %) que de la situation avant son chèque (0,72 %) et même après chèque généralisé (0,58 %). Dans ce système, l'Espagne, l'Irlande et même le Portugal deviennent contributeurs nets. L'effort de solidarité générale chute, y compris en faveur des nouveaux États membres (2,61 % de leur RNB, contre 2,96 % dans le scénario de la Commission avec écrêtement des soldes à 0,5 % du RNB). Le « coût de l'élargissement » serait alors réduit à près de 23 milliards d'euros (60 euros par habitant et par an pour les anciens États membres).

Au total, on peut dire que ce scénario conservateur limite faiblement l'effort de solidarité demandé aux principaux États contributeurs nets (de l'ordre de 0,05 % du RNB pour la France et l'Allemagne par rapport au scénario de la Commission) et n'empêche pas une dégradation significative des soldes nets

par rapport à 2002 (en particulier pour la France et l'Italie, qui supportent le plus le coût du « chèque britannique » et voient leur solde se dégrader d'environ 0,3 % du RNB). Le mécanisme de correction généralisé représenterait en tel « choc budgétaire » pour le Royaume-Uni (-0,3 % de son RNB par rapport à 2002) qu'il paraît peu réaliste comme issue de négociation. La solution consistant à écrêter les soldes nets négatifs pourrait bien en définitive être la solution la plus appropriée pour concilier solidarité et équité, mais elle pèse sur les États les plus pauvres de l'Union et pose un problème de principe.

Le principal inconvénient de ce scénario conservateur est également qu'il ne réoriente pas significativement le budget européen vers les nouvelles politiques de compétitivité (sauf à réorienter les dépenses de politique régionale vers les objectifs définis par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg) ni vers la production de « biens publics européens ».

## **2. Scénario « compétitivité-solidarité »**

Comme le précédent, ce scénario limite le budget communautaire à 1 % du RNB en 2013 (124,4 milliards d'euros), mais il alloue différemment les dépenses.

### **2.1. Répartition des dépenses**

Les dépenses de compétitivité (recherche, réseaux trans-européens, formation, etc.) ont été fixées au niveau relatif où elles se trouvent dans le scénario de la Commission en 2013 (soit un peu plus de 16 % du budget total). Rapportées à un budget de 124,4 milliards d'euros en crédits de paiement, elles atteignent 20,28 milliards (3 milliards de moins que dans le scénario de la Commission).

Pour permettre ce redéploiement, la politique régionale voit son enveloppe réduite de 20 % (37 milliards d'euros au lieu de 46 dans le scénario de la Commission). Elle est concentrée uniquement sur les États les plus pauvres, comme le souhaitent plusieurs grands États contributeurs nets. L'objectif 2 est donc supprimé. On aurait pu aussi supprimer l'objectif 1 bis destiné aux anciens États membres (pour compenser l'effet

statistique), mais les crédits de l'objectif 1 bis représentent moins de 10 % de l'enveloppe totale de l'objectif 1 et doivent être versés dégressivement sur la période 2007-2013.

Dans ce scénario, l'objectif 1 capte 95 % des crédits de la politique régionale, un objectif résiduel étant préservé pour les programmes de coopération transfrontalière. Pour ces deux objectifs, les mêmes clés de répartition ont été utilisées que pour l'évaluation du scénario de la Commission : les nouveaux États membres reçoivent 65 % des dépenses de l'objectif 1 et 52 % des dépenses de l'objectif résiduel. Pour répartir les dépenses dans les anciens États membres, on a utilisé comme dans le scénario de la Commission les clés de répartition de l'année 2001 (objectif 1 et « initiatives communautaires »).

Les dépenses agricoles sont également diminuées. Le plafond des paiements directs et des interventions de marché étant « sanctuarisé », ce sont les dépenses de développement rural qui sont diminuées de 25 %. Leur répartition suit exactement celle qui a été utilisée pour évaluer le scénario de la Commission.

Les dépenses non réparties sont à un niveau équivalent au scénario conservateur (18,4 milliards d'euros) et permettront de financer les dépenses administratives ainsi que les dépenses d'aide extérieure.

Ce scénario a bien entendu pour implication principale la *suppression quasi intégrale de la politique régionale dans les anciens États membres* (à l'exception de certaines zones encore éligibles à l'objectif 1, ou bénéficiaires d'aides transitoires au titre du « phasing out »). Comme dans le scénario conservateur, les nouveaux États membres reçoivent 30 % des crédits en 2013 : en effet, l'accroissement des dépenses de compétitivité qui vont vers les anciens États membres compense la réduction de la politique régionale. Il n'y a donc pas dans ce scénario de modification du « coût de l'élargissement » (qui reste à 75 euros par habitant et par an pour les anciens États membres).

**Tableau 3. Scénario compétitivité-solidarité : répartition des recettes et des dépenses opérationnelles en 2013**  
(crédits de paiement, prix 2004)

	Recettes		Dépenses compétitivité		Dépenses cohésion		Dépenses agricoles directes		Dépenses développement rural	
	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros
Allemagne	21,30 %	26 493	13,86 %	2 810	5,88 %	2 176	11,28 %	4 308	8,56 %	899
Royaume-Uni	17,21 %	21 403	13,86 %	2 810	0,70 %	257	7,68 %	2 933	4,09 %	429
Italie	12,93 %	16 081	10,23 %	2 075	4,63 %	1 713	10,32 %	3 942	7,31 %	768
Pays-Bas	4,56 %	5 669	5,95 %	1 207	0,05 %	20	2,16 %	825	1,08 %	113
France	15,53 %	19 321	12,74 %	2 584	1,08 %	401	17,76 %	6 784	9,28 %	975
Suède	2,51 %	3 124	2,98 %	604	0,05 %	20	1,52 %	581	0,78 %	82
Irlande	1,12 %	1 388	1,58 %	321	0,71 %	264	3,04 %	1 161	1,87 %	196
Portugal	1,30 %	1 620	1,67 %	339	3,59 %	1 328	1,68 %	642	2,66 %	279
Grèce	1,40 %	1 735	3,26 %	660	6,39 %	2 364	5,04 %	1 925	5,83 %	612
Espagne	6,98 %	8 677	5,67 %	1 150	12,23 %	4 524	11,92 %	4 553	12,12 %	1 273
Autriche	2,14 %	2 661	2,51 %	509	0,11 %	41	2,00 %	764	1,04 %	109
Autres anciens membres (4)	6,05 %	7 520	18,69 %	3 791	0,22 %	82	5,60 %	2 139	2,89 %	303
Nouveaux membres (12)	7,00 %	8 708	7,00 %	1 420	64,35 %	23 810	20,00 %	7 639	42,50 %	4 463
Total	100,00 %	124 400	100,00 %	20 280	100,00 %	37 000	100,00 %	38 196	100,00 %	10 500

## 2.2. Analyse des soldes nets

Le scénario compétitivité-solidarité ne modifie pas fondamentalement les soldes nets avant correction, qui demeurent à un niveau proche du scénario conservateur. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et naturellement surtout la Belgique (comprise dans la catégorie « autres anciens États membres ») voient leur situation s'améliorer. L'Allemagne, l'Italie, la France, l'Autriche perdent un peu. Parmi les bénéficiaires nets, les nouveaux États membres restent à un niveau très élevé (3,29 % de leur RNB). L'Irlande, le Portugal, la Grèce voient leur situation s'améliorer ; l'Espagne perd en revanche un peu en raison de la diminution des dépenses de cohésion et de développement rural.

On retrouve dans l'application du chèque britannique le même résultat que dans le scénario conservateur et que dans la proposition de la Commission : le Royaume-Uni devient le



plus faible contributeur net (0,23 % de son RNB) ; les autres contributeurs nets tournent autour de 0,6 % (sauf l'Autriche et la Belgique) ; les nouveaux États membres restent aidés significativement (à hauteur de 3,15 % de leur RNB) ; les anciens « pays de la cohésion » restent bénéficiaires nets (notamment la Grèce).

En cas de chèque généralisé, comme l'envisage la Commission, on retrouve là aussi des soldes extrêmement proches du scénario conservateur (sauf l'effet Belgique), et un léger resserrement de l'effort de solidarité par rapport au scénario de la Commission.

Enfin, le mécanisme d'écrêtement des soldes à 0,4 % du PNB donne là encore des résultats proches du scénario conservateur. Du fait de la concentration de la politique régionale sur les pays les plus pauvres, les nouveaux États membres et la Grèce voient leur situation s'améliorer légèrement, l'Espagne étant la plus mise à contribution.

On peut donc conclure que ce scénario, tout en fixant de nouvelles priorités (accroissement des dépenses de compétitivité au détriment de la politique régionale dans les anciens États membres), ne modifie pratiquement en rien les soldes nets par rapport au scénario conservateur, à l'exception de l'effet Belgique et, dans une moindre mesure, de l'effet Espagne. L'effet Belgique s'explique par le taux de retour élevé de ce pays sur les politiques internes (il suppose bien sûr que le taux de retour de la Belgique se maintienne si l'on accroît les fonds consacrés à ces politiques). L'effet Espagne s'explique quant à lui par le taux élevé de retour de ce pays sur les politiques structurelles.

Au total, ce scénario concilie la rigueur budgétaire, la priorité donnée aux dépenses qui préparent l'avenir, et la solidarité nécessaire envers les États en retard de développement. Son inconvénient principal est de renationaliser en grande partie la politique régionale, et d'affaiblir ainsi tant la légitimité européenne de cette politique (réduite à une simple politique de redistribution vers les États les plus pauvres), que le lien qui existe aujourd'hui entre l'« Europe » et l'ensemble des régions européennes. L'autre inconvénient de ce scénario (comme du scénario précédent) est qu'il ne règle pas de façon satisfaisante le problème des « soldes nets ».

**Tableau 4. Scénario compétitivité-solidarité : simulation des soldes nets en 2013**  
(prix 2004)

	Solde avant correction		Correction britannique (1999)		Chèque généralisé		Écrêtement des soldes	
	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB	millions d'euro	% du PNB
Allemagne	-16 300	-0,62 %	-1 6941	-0,64 %	-14 365	-0,54 %	-10 597	-0,40 %
Royaume-Uni	-14 973	-0,70 %	-4 991	-0,23 %	-12 207	-0,57 %	-8 561	-0,40 %
Italie	-7 584	-0,47 %	-9 824	-0,61 %	-7 949	-0,49 %	-6 432	-0,40 %
Pays-Bas	-3 504	-0,62 %	-3 641	-0,64 %	-3 079	-0,54 %	-2 268	-0,40 %
France	-8 577	-0,44 %	-11 269	-0,58 %	-9373	-0,49 %	-7 728	-0,40 %
Suède	-1 838	-0,59 %	-1 913	-0,61 %	-1 666	-0,53 %	-1 249	-0,40 %
Irlande	554	0,40 %	360	0,26 %	363	0,26 %	-344	-0,25 %
Portugal	969	0,60 %	743	0,46 %	747	0,46 %	-78	-0,05 %
Grèce	3 826	2,20 %	3 584	2,07 %	3 588	2,07 %	2 704	1,56 %
Espagne	2 823	0,33 %	1 614	0,19 %	1 633	0,19 %	-2 788	-0,32 %
Autriche	-1 239	-0,47 %	-1303	-0,49 %	-1 310	-0,49 %	-1 064	-0,40 %
Autres anciens membres	-1 205	-0,16 %	-2 253	-0,30 %	-2 236	-0,30 %	-3 008	-0,40 %
Nouveaux membres (12)	28623	3,29%	27 410	3,15%	27 429	3,15%	22 991	2,64%
<b>Total</b>	<b>-18 424</b>		<b>-18 425</b>		<b>-18 424</b>		<b>-18 424</b>	

### 3. Scénario « biens publics européens »

Le scénario « biens publics européens » s'écarte de la contrainte budgétaire de 1 % du RNB pour reprendre l'objectif de la Commission de 1,15 % (en crédits de paiement). Mais il s'efforce, en jouant sur les masses budgétaires, de modifier la problématique des contributions nettes et de développer des « biens publics européens ». Ce scénario pourrait éventuellement être couplé avec la perspective d'un approfondissement politique de la construction européenne.

#### 3.1. Répartition des dépenses

Ce scénario reprend les mêmes masses budgétaires que le scénario compétitivité-solidarité, mais utilise la marge supplémentaire de 0,15 % du RNB pour créer un « fonds défense ». L'autre modification fondamentale est que la politique régionale, malgré des moyens plus limités, ne se consacre pas uniquement à aider les États les plus pauvres de l'Union.

Les dépenses de compétitivité représentent ainsi 14 % du budget (contre 16 % dans le scénario de la Commission), ce qui représente plus qu'un doublement relatif par rapport à 2006.

Les dépenses de cohésion diminuent de 20 % par rapport aux propositions de la Commission. Toutefois, une politique régionale étendue est maintenue, comprenant à la fois l'aide aux régions et aux pays les plus pauvres (l'objectif 1), l'aide aux autres régions (l'objectif 2), et les programmes transfrontaliers (l'objectif 3). La clé de répartition de cette enveloppe réduite est la même que dans le scénario de la Commission et dans le scénario conservateur. La diminution de 20 % de l'enveloppe affectée à la politique régionale est donc répartie sur tous les États membres, y compris les nouveaux.

Les dépenses agricoles sont réparties comme dans le scénario « compétitivité-solidarité », ce qui veut dire que les dépenses de développement rural ont été diminuées de 25 %.

Les dépenses non réparties restent fixées à 15 % du budget (soit 21,5 milliards d'euros, comme dans la proposition de la Commission). Elles comprennent donc une enveloppe plus importante que dans les deux autres scénarios pour les politiques liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que pour les politiques extérieures de l'Union et pour l'administration.

Enfin, un « fonds défense » a été créé. Le principe de ce fonds, qui pourrait être géré principalement par l'Agence européenne de défense nouvellement créée, consisterait à « cofinancer » des projets de recherche militaire et d'armements, ainsi que des opérations extérieures (*cf.* le chapitre de P. Cardot, « Vers un budget européen dédié à la sécurité et à la défense »). Cette enveloppe est importante en valeur absolue (plus de 15 milliards d'euros, autant que ce qui est prévu dans la communication de la Commission pour la rubrique « l'Union européenne en tant qu'acteur global »), mais faible en valeur relative (0,12 % du RNB, chiffre qui pourrait s'ajouter ou bien se soustraire aux budgets de défense nationaux).

On est parti du principe que les dépenses de ce fonds, reposant sur un principe de cofinancement ou d'« additionna-

lité », reviendraient aux États en fonction de leur part dans les dépenses militaires totales de l'Union. La clé de retour qui a été fixée s'appuie sur les chiffres de dépenses militaires des États membres en 2002 tels qu'ils sont publiés par le *Military balance*. Certaines corrections ont cependant été apportées. On a défalqué les dépenses d'équipement nucléaire militaire de la France et du Royaume-Uni, considérées comme purement nationales. On a également défalqué les dépenses de gendarmerie et de pensions, qui grossissent le budget français, ainsi que les dépenses pour les carabinieri italiens (cf. l'annexe statistique).

Même après ces corrections, la France et le Royaume-Uni demeureraient les principaux États bénéficiaires nets du « fonds défense », en raison de l'importance de leur effort de défense. L'Allemagne serait un important bénéficiaire, mais son taux de retour restera légèrement inférieur à son taux de contribution aux ressources du budget aussi longtemps qu'elle n'augmentera pas son propre effort de défense.

La création d'un « fonds défense » a plusieurs avantages. Elle encourage les États membres à consacrer davantage de ressources à leur défense, en vertu du principe de cofinancement, ce qui est un facteur favorable pour l'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale. Elle permet d'accélérer considérablement l'intégration des moyens de la défense européenne et donc le développement d'un outil commun (programmes d'armement, recherches menées en commun, etc.). Elle accroît la solidarité qui lie les États membres sur le plan militaire, et favorise le décloisonnement des appareils militaro-industriels nationaux. Enfin, elle améliore la situation des soldes nets pour les principaux pays contributeurs.

La conséquence de ce scénario est notamment qu'il diminue l'effort de solidarité vis-à-vis des nouveaux États membres : ceux-ci reçoivent 23,5 % de l'ensemble des dépenses, contre 27 % dans la proposition de la Commission et 30 % dans les deux scénarios précédents. Le « coût de l'élargissement » se trouve ainsi légèrement réduit (un peu plus de 60 euros par habitant et par an pour les anciens États membres, avant correction).

**Tableau 5. Scénario « biens publics européens » :  
répartition des recettes et des dépenses opérationnelles en 2013  
(crédits de paiement, prix 2004)**

	Recettes		Dépenses compétitivité		Dépenses cohésion		Dépenses agricoles		Dépenses défense	
	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros
Allemagne	21,30 %	30 476	13,86 %	2 810	9,40 %	3 478	10,69 %	5 207	19,20 %	2 995
Royaume-Uni	17,21 %	24 620	13,86 %	2 810	2,90 %	1 073	6,90 %	3 362	20,30 %	3 167
Italie	12,93 %	18 499	10,23 %	2 075	6,20 %	2 294	9,67 %	4 710	12,60 %	1 966
Pays-Bas	4,56 %	6 521	5,95 %	1 207	0,70 %	259	1,93 %	938	4,45 %	694
France	15,53 %	22 225	12,74 %	2 584	4,40 %	1 628	15,93 %	7 759	18,80 %	2 933
Suède	2,51 %	3 593	2,98 %	604	0,60 %	222	1,36 %	663	2,40 %	374
Irlande	1,12 %	1 597	1,58 %	321	0,60 %	222	2,79 %	1 357	0,40 %	62
Portugal	1,30 %	1 863	1,67 %	339	3,10 %	1 147	1,89 %	921	1,80 %	281
Grèce	1,40 %	1 996	3,26 %	660	5,40 %	1 998	5,21 %	2 537	3,75 %	585
Espagne	6,98 %	9 981	5,67 %	1 150	13,20 %	4 884	11,96 %	5 826	5,00 %	780
Autriche	2,14 %	3 061	2,51 %	509	0,70 %	259	1,79 %	873	1,00 %	156
Autres anciens membres (4)	6,05 %	8 650	18,60 %	3 791	0,80 %	296	5,01 %	2 442	5,00 %	780
Nouveaux membres (12)	7,00 %	10 017	7,00 %	1 420	52,00 %	19 240	24,85 %	12 102	5,30 %	827
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>	<b>143 100</b>	<b>100,00 %</b>	<b>20 280</b>	<b>100,00 %</b>	<b>37 000</b>	<b>100,00 %</b>	<b>48 697</b>	<b>100,00 %</b>	<b>15 600</b>

### 3.2. Analyse des soldes nets

Les soldes nets négatifs avant correction demeurent importants pour les principaux pays contributeurs nets, mais ils sont nettement moins défavorables que dans la communication de la Commission. Seul le Royaume-Uni dépasse encore le seuil de 0,6 % du RNB. Les nouveaux États membres sont relativement moins aidés : 2,71 % de leur RNB contre 3,3 % dans les autres scénarios.

Il est intéressant de calculer l'impact réel de ce scénario sur les finances publiques des différents États membres. Si l'on partait du principe que les sommes du « fonds défense » diminuait d'autant les budgets de défense nationaux, les soldes nets « réels agrégés » seraient limités à une fourchette de 0,4 à 0,5 % du RNB pour les principaux pays contributeurs (sauf l'Italie, la France, et la Belgique, qui seraient dans une position plus favorable). L'effort de solidarité budgétaire reste-

rait significatif en faveur des nouveaux États membres et même de la Grèce et des autres anciens pays de la cohésion.

L'honnêteté du raisonnement oblige à préciser que le calcul des soldes « réels agrégés » devrait aussi prendre en compte d'autres facteurs. La diminution des budgets de défense nationaux ne devrait pas être automatique : au contraire, la création d'un « fonds défense » devrait permettre d'accroître l'effort total de défense de l'Union européenne. Ensuite, la modification des autres politiques communes (politiques internes, politique agricole, politique régionale, dépenses extérieures) peut également conduire à des modifications de charge pour les budgets nationaux.

Si l'on accepte le principe que les dépenses européennes de défense seront défalquées des budgets nationaux, le Royaume-Uni se retrouve dans une situation plus favorable, avec un solde réel agrégé (0,52 %) qui se situe à mi chemin entre sa contribution nette dans la communication de la Commission avant (0,77 %) et après l'application de son chèque (0,26 %). Le Royaume-Uni est mieux traité que dans le mécanisme de chèque généralisé appliqué au scénario de la Commission. L'Allemagne se retrouverait à un niveau équivalent à celui du Royaume-Uni, et beaucoup plus favorable que dans la communication de la Commission (0,49 au lieu de 0,66 %). La France et l'Italie se retrouveraient dans une situation encore plus favorable (0,34 % pour l'Italie ; 0,23 % pour la France qui profite beaucoup du « fonds défense »). Les nouveaux États membres seraient aidés à hauteur de 2,85 % de leur RNB s'ils diminuaient leurs budgets de défense à proportion de leur retour sur le « fonds défense ».

Ce dernier scénario n'est pas le moins prometteur, même s'il n'est pas le plus réaliste. Il tente de trouver une solution (certes imparfaite) au problème des contributions nettes, et en même temps il permet le développement significatif du « bien public européen » qu'est la défense européenne. Il dégage une priorité nette vers les politiques encourageant la croissance, et en même temps il préserve les politiques communes du passé (politique agricole, politique régionale). Il maintient une solidarité forte vers les États les plus pauvres de l'Union, sans que cet effort de solidarité soit payé au prix de la généralisation du chèque britannique.

**Tableau 6. Scénario « biens publics européens :  
simulation des soldes nets en 2013  
(prix 2004)**

	Solde avant correction		Solde agrégé, impact réel sur les finances publiques	
	millions d'euros	en % du PIB	millions d'euros	en % du PIB
Allemagne	-15 986	-0,60 %	-12 991	-0,49 %
Royaume-Uni	-14 208	-0,66 %	-11 041	-0,52 %
Italie	-7 454	-0,46 %	-5 488	-0,34 %
Pays-Bas	-3 423	-0,60 %	-2 729	-0,48 %
France	-7 321	-0,38 %	-4 388	-0,23 %
Suède	-1 730	-0,55 %	-1 356	-0,44 %
Irlande	365	0,26 %	427	0,30 %
Portugal	825	0,51 %	1 106	0,68 %
Grèce	3 784	2,18 %	4 369	2,50 %
Espagne	2 659	0,31 %	3 439	0,39 %
Autriche	-1 264	-0,47 %	-1 108	-0,42 %
Autres anc.	-1 341	-0,18 %	-561	-0,08 %
Nouveaux membres (12)	23 571	2,71 %	24 398	2,85 %
Total	-21 523			

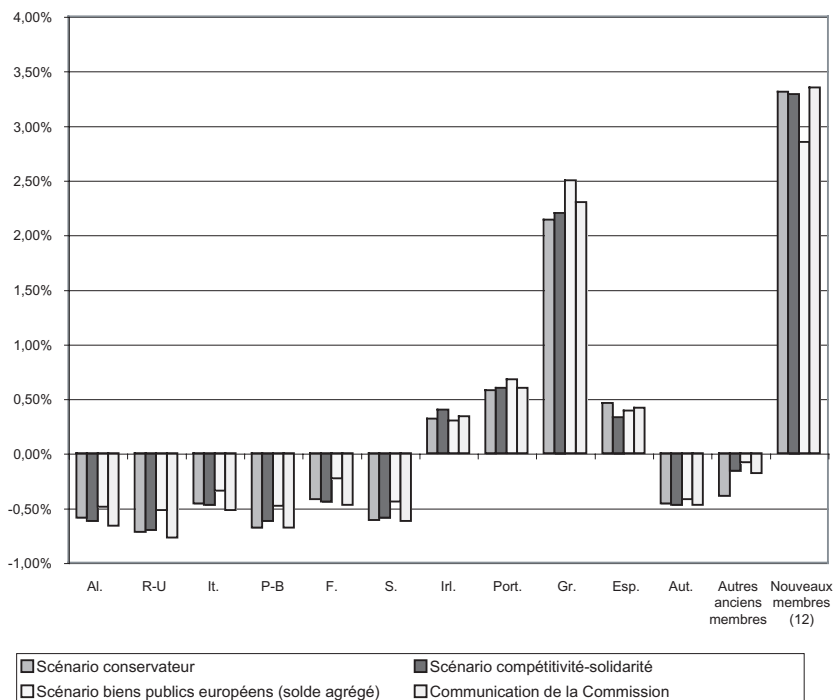
#### 4. Conclusions

Ces différents scénarios ne sont pas les seuls possibles. On pourrait imaginer par exemple une variante du scénario « biens publics européens » dans laquelle les crédits de la politique régionale seraient concentrés sur les pays les plus pauvres (comme dans le scénario « compétitivité-solidarité »), ou bien une variante dans laquelle le budget européen serait porté à 1,3 % du RNB en crédits de paiement, en ajoutant le « fonds défense » au scénario de la Commission. Dans ces deux variantes, le solde net négatif des principaux pays contributeurs nets serait cependant plus important.

Ces simulations doivent avant tout permettre de tirer quelques enseignements.

La première question à traiter est celle des *choix politiques* qui doivent inspirer la définition des politiques communes. L'Union européenne ne peut pas en même temps maintenir la rigueur budgétaire dans ses dépenses, préserver la politique

**Graphique 1. Comparaison des soldes nets avant correction dans les différents scénarios**



agricole, conserver une politique régionale qui bénéficie à tous, consentir un effort important de solidarité vis-à-vis des États pauvres de l'Union, accroître les dépenses qui favorisent la compétitivité de l'économie européenne, et développer le bien public européen qu'est la défense. Des priorités doivent être dégagées, le niveau d'ambition ne pouvant être le même dans tous les domaines.

La seconde question est celle de la *correction des soldes nets*. L'élargissement de l'Union européenne à des pays plus pauvres a pour conséquence d'accroître les disparités entre trois groupes de pays : des pays « riches » appelés à être fortement contributeurs nets ; des pays « pauvres » destinés à être fortement aidés ; et des pays en situation intermédiaire (Portugal, Espagne). Cette situation pose en des termes nouveaux le problème de l'équité du financement du budget européen. Tel qu'il existe aujourd'hui, et compte tenu de la



dérive budgétaire considérable que représente l'élargissement, le chèque britannique devient un système complètement injuste. Il doit être soit diminué, soit remplacé par un mécanisme correcteur généralisé. Les simulations montrent bien que les variations de soldes nets ne sont pas considérables d'un scénario à l'autre, sauf dans l'hypothèse radicale d'un écrêtement pur et simple des soldes nets au-delà d'une certaine limite (0,4 ou 0,5 % du RNB).

Un mécanisme de correction généralisé, et *a fortiori* un écrêtement des soldes nets, s'ils semblent apporter une réponse au problème des soldes nets (à la condition que le Royaume-Uni accepte de perdre son chèque), sont totalement contraires à l'esprit de solidarité européenne. Ils brouillent la lisibilité politique du budget européen. Ils risquent de déresponsabiliser les États membres, notamment les gros contributeurs nets, qui seront moins ou ne seront plus incités à se préoccuper de la maîtrise des dépenses. Ils posent enfin des problèmes méthodologiques sur le calcul des soldes nets, alors même que l'intérêt des États membres ne doit pas se réduire à la mesure des soldes nets.

Pour éviter une telle dérive, il faut trouver un autre moyen de relativiser les écarts entre soldes nets. La politique agricole commune est largement responsable des écarts entre pays contributeurs. Plus son importance se réduira dans le budget communautaire, moins la distorsion sera grande. La politique régionale a surtout pour effet d'aider les pays les plus pauvres, mais il est important symboliquement qu'elle profite aussi aux pays plus riches. Les politiques internes pourraient davantage profiter aux pays les plus contributeurs, si elles s'appuyaient sur des décisions politiques (par exemple la création de centres de recherche en Allemagne et au Royaume-Uni, ou bien le développement plus marqué des réseaux trans-européens dans ces deux pays). Le développement budgétaire de la politique européenne de défense commune est une autre perspective encourageante : voilà enfin une politique commune qui profiterait au Royaume-Uni, et aussi à l'Allemagne si cette dernière se montrait prête à accroître un peu son effort de défense.

Il ne faut sans doute pas se faire trop d'illusions sur la possibilité de développer une fédération européenne avec les

moyens budgétaires correspondants. Néanmoins, une évolution qui permettrait le développement de « biens publics européens » et qui retrouverait la solidarité financière des origines en cassant la logique de juste retour serait sans doute bénéfique pour faire avancer l'Europe. Elle le serait encore plus si le bien public européen en question permettait à la fois de renforcer la légitimité de la construction européenne aux yeux des citoyens, et de compléter utilement l'action des États membres. Alors on pourrait aussi imaginer la mise en place d'un impôt européen et le renforcement de l'intégration politique européenne.



## Annexe statistique

**Tableau 1.**  
**Structure des ressources du budget de l'UE, 1996-2002**

	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Millions d'ECU	%	Millions d'ECU	%	Millions d'ECU	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Ressources traditionnelles														
propres	13 583,6	19,1	14 172,3	18,8	14 110,7	17,2	13 857,6	16,8	15 267,1	17,3	14 589,2	18,1	9 214	11,9
TVA	36 535	51,4	34 351,5	45,6	33 086,5	40,3	31 331,2	37,9	35 192,5	40	31 320,3	38,8	22 388,2	28,8
PNB/RNB	21 067,1	29,6	26 890,6	35,7	34 991,1	42,6	37 509,8	45,4	37 580,4	42,7	34 878,8	43,2	45 947,6	59,1
<b>Total</b>	<b>71 098,7</b>	<b>100</b>	<b>75 293</b>	<b>100</b>	<b>82 249,2</b>	<b>100</b>	<b>82 530,8</b>	<b>100</b>	<b>87 969,2</b>	<b>100</b>	<b>80 718,1</b>	<b>100</b>	<b>77 698</b>	<b>100</b>

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003.

**Tableau 2.**  
**Répartition des crédits d'engagement, 2002 et 2003**  
*(millions d'euros à prix 1999)*

	2002	2003
FEOPA garantie	43 900	43 770
Actions structurelles	33 638	33 968
Politiques internes	6 150	6 260
Actions extérieures	7 690	7 700
Dépenses administratives	4 700	4 800
Réserves	650	400
<b>Total</b>	<b>96 728</b>	<b>96 898</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2004, Relations financières avec l'Union européenne.

**Tableau 3.**  
**Structure des dépenses totales de l'Union européenne, 1996-2002**

	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Millions d'ECU	%	Millions d'ECU	%	Millions d'ECU	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
FEOGA														
section « garantie »	39 080,9	50,8	40 623,2	50,6	38 810	48,1	39 780,3	49,5	40 505,9	48,6	41 533,9	51,9	43 520,6	51,4
Actions														
structurelles	24 426,8	31,8	26 059,2	32,5	28 366	35,1	26 663,6	33,2	27 590,8	33,1	22 455,8	28,1	2 3499	27,7
Politiques internes	4 544,4	5,9	4 934,7	6,2	48 78,5	6	4 473,1	5,6	5 360,8	6,4	5 303,1	6,6	6 566,7	7,8
Dépenses extérieures	4 040,1	5,3	427 <sup>8</sup>	5,3	4 340	5,4	4 885,9	6,1	5 230,7	6,3	5 839,5	7,3	6 346,6	7,5
Dépenses administratives	4 073,3	5,3	4 129,2	5,1	42 19,4	5,2	4 506,7	5,6	4643	5,6	4 855,1	6,1	5 211,6	6,1
Compensation pour nouveaux États membres	701	0,9	212	0,3	99	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>76 866,6</b>	<b>100</b>	<b>80 236,4</b>	<b>100</b>	<b>80 713</b>	<b>100</b>	<b>80 309,6</b>	<b>100</b>	<b>83 331,1</b>	<b>100</b>	<b>79 987,3</b>	<b>100</b>	<b>85 144,5</b>	<b>100</b>

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003.

**Tableau 4.**  
**Participation au financement de la correction britannique pour 2002**  
*(budget 2003)*

Pays	Millions d'euros
Belgique	293
Danemark	201,4
Allemagne	380,6
Grèce	162,5
Espagne	774,3
France	1 682,2
Irlande	119
Italie	1 380,4
Luxembourg	21,5
Pays-Bas	81,1
Autriche	39,1
Portugal	139,8
Finlande	153,9
Suède	46,9
Royaume-Uni	-5 475,7
<b>Total</b>	<b>0</b>

Source : Projet de loi de finances pour 2004, Relations financières avec l'Union européenne.

**Tableau 5.**  
**Répartition du total ressources propres, par État membre, 2001 et 2002,**  
**après correction britannique**

	2001		2002	
	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Belgique	3 531,6	4,4	3 017,9	3,9
Danemark	1 777,7	2,2	1 687,9	2,2
Allemagne	19 727,2	24,4	17 582,2	22,6
Grèce	1 350,1	1,7	1 337,5	1,7
Espagne	6 591,5	8,2	6 551,2	8,4
France	14 471,3	17,9	14 152,3	18,2
Irlande	1 211,3	1,5	1 018,8	1,3
Italie	11 612,5	14,4	11 279,5	14,5
Luxembourg	256,5	0,3	183,8	0,2
Pays-Bas	5 517	6,8	4 467,4	5,7
Autriche	2 091	2,6	1 808,7	2,3
Portugal	1 266	1,6	1 187,3	1,5
Finlande	1 233,2	1,5	1 184,5	1,5
Suède	2 337,7	2,9	2 086,2	2,7
Royaume-Uni	7 743,4	9,6	10 152,8	13,1
<i>Total</i>	<i>80 718,1</i>	<i>100</i>	<i>77 698</i>	<i>100</i>

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003.

**Tableau 6.**  
**Répartition des dépenses par État membre, 2001 et 2002**

	Dépenses opérationnelles												Dépenses administratives			
	FEOGA « garantie »						Politiques internes									
	2001			2002			2001			2002			2001		2002	
Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%	
Belgique	937,9	2,3	949	2,2	1 559,9	0,7	246,3	1,1	637,3	13,4	796,6	13,4	2 318,1	55,9	2 500,7	55,6
Danemark	1 112	2,7	1 223,4	2,8	40,9	0,2	60,3	0,3	154,5	3,2	143,2	2,4	40,9	1	45,2	1
Allemagne	5 861,7	14,1	6 812,7	15,7	3 635,6	16,2	3 413,9	14,7	708,8	14,9	1 305,7	22	140,7	3,4	153,1	3,4
Grèce	2 613,5	6,3	2 637,2	6,1	2 940,1	13,1	1 832,5	7,9	1 66,8	3,5	203	3,4	20,5	0,5	21,7	0,5
Espagne	6 184,5	14,9	5 959,7	13,7	7 141,7	31,8	8 832,9	38	290,2	6,1	382,5	6,4	31,9	0,8	41,6	0,9
France	9 230,1	22,2	9 781,5	22,5	1 475,9	6,6	1 277,6	5,5	654,3	13,7	712,3	12	391,3	9,4	452,2	10,1
Irlande	1 584,5	3,8	1 724,4	4	624,9	2,8	757,4	3,3	80,8	1,7	81,4	1,4	28,9	0,7	36,8	0,8
Italie	5 343,8	12,9	5 695,1	13,1	2 707,2	12,1	1 818,9	7,8	524,2	11	599,1	10,1	117,7	2,8	127,4	2,8
Luxembourg	30,8	0,1	38,3	0,1	4,6	0	9,5	0	65,3	1,4	86,9	1,5	799,5	19,3	840,1	18,7
Pays-Bas	1 111,8	2,7	1 177,5	2,7	225,8	1	55,4	0,2	303,3	6,4	305,9	5,1	46,7	1,1	52,3	1,2
Autriche	1 052,6	2,5	1 092,1	2,5	206,4	0,9	185,9	0,8	128,8	2,7	258,4	4,3	15,5	0,4	17,1	0,4
Portugal	875	2,1	768,6	1,8	1 969,8	8,8	2 994,4	12,9	86,9	1,8	93,6	1,6	15,5	0,4	16,1	0,4
Finlande	815,8	2	838,8	1,9	83,6	0,4	222,7	1	102	2,1	116,3	2	18,7	0,5	24,6	0,5
Suède	780,1	1,9	817,6	1,9	135,6	0,6	237,9	1	154,2	3,2	166,7	2,8	23	0,6	23,1	0,5
Royaume-Uni	3 998,8	9,6	4 003,3	9,2	1 091,4	4,9	1 323,4	5,7	711,6	14,9	694,1	11,7	136,2	3,3	146,9	3,3
<b>Total</b>	<b>41 532,9</b>	<b>100</b>	<b>43 519,5</b>	<b>100</b>	<b>22 439,5</b>	<b>100</b>	<b>23 269</b>	<b>100</b>	<b>4 768,8</b>	<b>100</b>	<b>5 945,8</b>	<b>100</b>	<b>4 145,2</b>	<b>100</b>	<b>4 498,9</b>	<b>100</b>

Source : Commission européenne, Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002, septembre 2003.

**Tableau 7.**  
**Répartition du total dépenses opérationnelles par État membre, 2001 et 2002**

	2001		2002	
	Millions d'euros	%	Millions d'euros	%
Belgique	1 731,1	2,5	1 992	2,7
Danemark	1 307,4	1,9	1 426,9	2
Allemagne	10 206,1	14,8	11 532,3	15,9
Grèce	5 720,5	8,3	4 672,7	6,4
Espagne	13 616,3	19,8	15 175,2	20,9
France	11 360,3	16,5	11 771,4	16,2
Irlande	2 290,2	3,3	2 563,2	3,5
Italie	8 575,2	12,5	8 113,1	11,2
Luxembourg	100,6	0,1	134,7	0,2
Pays-Bas	1 640,9	2,4	1 538,8	2,1
Autriche	1 387,8	2	1 536,5	2,1
Portugal	2 931,7	4,3	3 856,7	5,3
Finlande	1 001,4	1,5	1 177,8	1,6
Suède	1 069,9	1,6	1 222,2	1,7
Royaume-Uni	5 801,8	8,4	6 020,9	8,3
<b>Total</b>	<b>68 741,3</b>	<b>100</b>	<b>72 734,4</b>	<b>100</b>

Source : Commission européenne, Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002, septembre 2003.

**Tableau 8. Taux de retour des actions structurelles, 2001 et 2002**  
**(en %)**

	Objectif 1		Objectif 2		Objectif 3		Moyenne objectifs 2 et 3		Initiatives communautaires	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Belgique	0,3	0,9	0,9	1,9	2,6	2,4	1,75	2,15	1,1	3
Danemark	0	0	0,1	1	0,8	0,9	0,45	0,95	0,3	0,3
Allemagne	16,7	16,3	17,2	23,8	33,2	20,2	25,2	22	13,7	6,9
Grèce	18,9	8,2	0	0	0	0	0	0	4,4	23,3
Espagne	35,2	3,8	24,2	25,8	10	15,1	17,1	20,45	21,8	16,7
France	2,3	2,1	19,7	24,9	19	17,6	19,35	21,25	13,3	10,7
Irlande	2	3,6	0	0	0	0	0	0	2	0,2
Italie	12,3	8,8	10,8	1,1	15,2	14	13	7,55	22,5	19,2
Luxembourg	0	0	0	0,2	0	0,2	0	0,2	0	0,2
Pays-Bas	0	0	3,3	2,5	3,8	0	3,55	1,25	2,2	1,4
Autriche	0,2	0,2	2,7	2,9	3,9	3,6	3,3	3,25	1,8	0,7
Portugal	10,4	16,7	0	0	0	0	0	0	5,5	4,6
Finlande	0,2	0,7	0,7	3,2	1	1,7	0,85	2,45	0,9	2,7
Suède	0,1	0,7	0,9	4	4,4	2,4	2,65	3,2	0,9	0,4
Royaume-Uni	1,4	3,9	19,3	8,6	6,1	22	12,7	15,3	9,6	9,8

Source : Commission européenne, Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002, septembre 2003.



**Tableau 9.**  
**Contribution à la ressource PNB/RNB, 2001 et 2002**

	Ressource	
	PNB/RNB (1) (2)	
	2001	2002
	%	%
Belgique	3,2	2,9
Danemark	2,1	1,9
Allemagne	23	22,9
Grèce	1,5	1,5
Espagne	7,4	7,5
France	16,3	16,7
Irlande	1,4	1,2
Italie	14,1	13,9
Luxembourg	0,3	0,2
Pays-Bas	4,8	4,9
Autriche	2,4	2,3
Portugal	1,4	1,4
Finlande	1,5	1,5
Suède	2,7	2,7
Royaume-Uni	17,8	18,5

1. Y compris les « réserves » et les soldes des ressources propres fondées sur le PNB pour les années précédentes qui ont été payés au cours de l'année en question, ainsi que les restitutions à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal.

2. La notion de produit national brut (PNB) a été remplacée par celle de revenu national brut (RNB) dans le domaine des ressources propres et du budget de l'UE à compter de 2002

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003.

**Tableau 10.**  
**Bénéficiaires et contributeurs nets des politiques communes, 2002**  
*(en milliards d'euros)*

	Actions structurelles	Politiques internes	Politique agricole commune
Belgique	-0,66	0,56	-0,74
Danemark	-0,45	0,01	0,026
Allemagne	-1,84	-0,038	-3,02
Grèce	1,43	0,1	1,89
Espagne	6,87	-0,12	2,3
France	-2,95	-0,37	1,86
Irlande	0,45	0,004	1,15
Italie	-1,55	-0,26	-0,61
Luxembourg	-0,03	0,07	-0,05
Pays-Bas	-1,27	-0,03	-1,3
Autriche	-0,34	0,12	0,09
Portugal	2,64	0,004	0,11
Finlande	-0,12	0,02	0,18
Suède	-0,39	0,006	-0,35
Royaume-Uni	-1,72	-0,08	-1,65

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003. Calculs Ifri.

**Tableau 11.**  
**Soldes budgétaires « opérationnels », 2001 et 2002,**  
**après la correction britannique**

	2000		2001		2002	
	en millions d'euros	en % du PNB	en millions d'euros	en % du PNB	en millions d'euros	en % du RNB
Belgique	-214,1	-0,09%	-629,5	-0,25%	-256,4	-0,10%
Danemark	240,5	0,15%	-229,0	-0,14%	-165,0	-0,09%
Allemagne	-8 280,2	-0,42%	-6 953,3	-0,34%	-5 067,8	-0,24%
Grèce	4 433,3	3,66%	4 513,2	3,52%	3 387,9	2,39%
Espagne	5 346,8	0,91%	7 738,3	1,23%	8 870,8	1,29%
France	-739,4	-0,05%	-2 035,4	-0,14%	-2 184,2	-0,14%
Irlande	1 720,8	1,77%	1 203,1	1,15%	1 576,7	1,50%
Italie	1 210,1	0,11%	-1 977,9	-0,17%	-2 884,5	-0,23%
Luxembourg	-56,6	-0,28%	-144,1	-0,74%	-48,9	-0,25%
Pays-Bas	-1 540,3	-0,39%	-2 256,8	-0,54%	-2 187,7	-0,51%
Autriche	-447,8	-0,22%	-536,4	-0,26%	-226,3	-0,11%
Portugal	2 168,5	1,95%	1 794,2	1,53%	2 692,3	2,14%
Finlande	274,5	0,22%	-150,4	-0,11%	-5,7	0,00%
Suède	-1 059,5	-0,45%	-973,3	-0,43%	-746,6	-0,29%
Royaume-Uni	-2 985,5	-0,19%	707,5	0,04%	-2 902,8	-0,17%

Source : Commission européenne, *Répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne par État membre en 2002*, septembre 2003.

**Tableau 12.**  
**Part des États membres dans le total des dépenses militaires, 2002**

Part des États membres dans le total des dépenses militaires	Chiffres bruts		Chiffres corrigés	
	budget	%	budget	%
France	38 005	21,49	30 800	18,76
Royaume-Uni	35 249	19,93	33 400	20,34
Allemagne	31 465	17,79	31 465	19,16
Italie	24 210	13,69	20 600	12,55
Espagne	8 253	4,67	8 253	5,03
Pays-Bas	7 330	4,14	7 330	4,46
Grèce	6 154	3,48	6 154	3,75
Suède	3 947	2,23	3 947	2,40
Pologne	3 400	1,92	3 400	2,07
Belgique	3 435	1,94	3 435	2,09
Danemark	2 564	1,45	2 564	1,56
Portugal	2 945	1,67	2 945	1,79
Finlande	1 970	1,11	1 970	1,20
Autriche	1 699	0,96	1 699	1,03
Rép. tchèque	1 401	0,79	1 401	0,85
Hongrie	1 083	0,61	1 083	0,66
Roumanie	999	0,56	999	0,61
Irlande	718	0,41	718	0,44
Slovaquie	439	0,25	439	0,27
Bulgarie	378	0,21	378	0,23
Slovénie	311	0,18	311	0,19
Lituanie	233	0,13	233	0,14
Chypre	227	0,13	227	0,14
Luxembourg	193	0,11	193	0,12
Lettonie	141	0,08	1 441	0,09
Estonie	93	0,05	93	0,06
Malte	25	0,01	25	0,02
<b>Total</b>	<b>176 867</b>	<b>100%</b>	<b>164 203</b>	<b>100%</b>

Les chiffres ci-dessus sont issus du *Military balance 2002*, publié par l'International Institute for Strategic Studies (IISS). Les chiffres bruts sont exprimés en millions de dollars. Ils ont été corrigés en retirant les dépenses annuelles d'équipement nucléaire pour la France (3 milliards d'euros) et pour le Royaume-Uni (1,5 milliard). On a également retiré les dépenses de gendarmerie pour la France (3 milliards) et les dépenses correspondant aux carabiniers pour l'Italie (3 milliards). Les euros ont été convertis en dollars au taux de 1 euro pour 1,2 dollar.











