

'REFORMER LE BUDGET, CHANGER L'EUROPE'

LES REPONSES DES ETUDIANTS DU COLLEGE D'EUROPE

LES PARTICIPANTS

Les réponses aux questions posées dans la Communication de la Commission 'Réformer le budget, changer l'Europe' SEC(2007) 1188 final ont été formulées et rédigées par les étudiants du cours « Les finances publiques de l'Union européenne », enseigné au Collège d'Europe, campus de Bruges, au cours de l'année académique 2007-2008.

Les étudiants qui ont participé à ce cours sont (par ordre alphabétique) : Camille Gangloff (FR), Geoffrey Grandjean (BE), Francesca Mancini (IT), Stefano Panighetti (CH/FR), Bruno Pedrotti (IT), Solène Philippe (FR), Nicolas Pradalié (FR) , Enora Pruvot (FR), Mikko Antton Rönholm (FI), Mathieu Schneider (FR), Edward J. Sims (UK).

LE BUDGET EUROPEEN REpond-IL SUFFISAMMENT A L'EVOLUTION DES BESOINS ?

Au fil des années, le budget européen a connu des évolutions certaines. Si la Politique Agricole Commune et la Politique régionale et de cohésion occupent la plus grande part du budget – respectivement 43% et 35% (en 2007)¹ – cela ne signifie aucunement que le budget européen répond, actuellement, suffisamment à l'évolution des besoins. En effet, de nouveaux besoins se font sentir au niveau européen et ne sont pas nécessairement traduits en terme budgétaire.

Premièrement, les dépenses allouées à la PAC sont trop importantes par rapport aux critiques adressées à cette politique (réduction des dépenses, renationalisation...). En outre, le fait que les fonctions de la PAC ne soient plus de type allocatif (via une politique d'intervention dans les marchés agricoles) mais bien redistributif (via le paiement d'aides directes) atteste de l'évolution des besoins.

Deuxièmement, les sommes allouées à la politique régionale et de cohésion devraient être recalculées. En effet, l'efficacité de cette politique est remise en question et des craintes de saupoudrage voient de plus en plus le jour suite à l'élargissement.

La stratégie de Lisbonne est un autre changement important. Même si le cadre financier actuel tient compte de cette stratégie, les moyens qui y sont consacrés sont encore faibles (8% du budget 2008). En outre, dans les stratégies politiques annuelles de la Commission, les actions sont d'abord incitatives et se limitent à des propositions diverses². Les actions concrètes sont donc limitées.

Quatrièmement, le débat relatif aux biens publics européens a pris beaucoup d'importance. La demande de renforcement, voire de création de nouveaux biens européens (tels que la politique étrangère, la défense, la justice...) est un signe que les besoins actuels adressés à l'Union européenne sont en pleine transformation. Ces biens sont d'autant plus importants qu'ils permettront, à terme, l'émergence et la prise de conscience du fait européen, source de plus d'intégration européenne. Or, encore une fois, il peut être constaté que le budget européen n'accorde pas suffisamment d'importance à ces biens. Si on retire de ces biens la PAC (qui est davantage tournée vers des fonctions redistributives et environnementales), seulement 14% du budget 2008 leur est consacré, ce qui est trop faible.

¹ Commission européenne, *Budget de l'Union Européenne pour l'exercice 2008. Synthèse chiffrée*, Janvier 2008, p. 7.

² Commission européenne (2005), *Stratégie politique annuelle pour 2006*, COM(2005)73 final, 3 mars 2005, pp. 7-8, Commission européenne (2006), *Stratégie politique annuelle pour 2007. Renforcer la confiance par l'action*, COM(2006)122 final, 14 mars 2006, pp. 9-11 et Commission européenne (2007), *Stratégie politique annuelle pour 2008*, COM(2007)65 final, 21 février 2007, pp. 9-12.

Les conséquences des récents élargissements ont aussi montré les limites du budget européen ; surtout quant à son caractère intergouvernemental qui conduit inexorablement à la logique du « juste retour »³. En effet, plusieurs États membres souhaitent davantage récupérer certaines sommes plutôt que les allouer à de nouveaux besoins.

En corollaire, il semble donc que le cadre budgétaire actuel reflète davantage les marchandages entre intérêts nationaux que la recherche de l'intérêt général de l'Union européenne. Ainsi, le budget européen ne répond pas suffisamment à l'évolution des besoins. Pour pouvoir mettre fin à cette tendance, il semble utile de rompre avec la logique de sédimentation qui consiste à accumuler les dépenses sans jamais remettre en cause les dépenses précédentes⁴.

³ Fayolle Jacky et Le Cacheux Jacques, « Budget européen : triomphe de la logique comptable », *Lettre de l'OFCE*, Avril 1999, n°185, 4 p.

⁴ Brehon Nicolas-Jean, *Le budget de l'Europe*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, p. 22.

COMMENT TROUVER LE MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE LE BESOIN DE STABILITE ET LE BESOIN DE FLEXIBILITE A L'INTERIEUR DES CADRES FINANCIERS PLURIANNUELS ?

L'AMELIORATION DE LA FLEXIBILITE POURRAIT-ELLE CONTRIBUER A MAXIMISER LES RETOMBES DES DEPENSES COMMUNAUTAIRES ET LA CAPACITE DE REACTION POLITIQUE DU BUDGET DE L'UE ?

Il est important de souligner tout d'abord que le système actuel, qui trouve son origine dans la mise en œuvre du premier cadre financier 1988-1992, fonctionne de manière globalement satisfaisante et a introduit une dose nécessaire de stabilité dans la négociation budgétaire communautaire. Cependant, les contraintes « auto-imposées » telles que le plafonnement du budget à 1% du PNB européen, et une certaine rigidité du cadre financier, appellent à revoir les perspectives financières, tout en conservant le principe. A cet égard, une première suggestion consisterait à mettre à profit le processus de révision actuel pour aligner les processus politique et budgétaire de l'Union européenne.

Une question de synchronisation

En premier lieu, l'officialisation dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du cadre financier doit être accueillie positivement. La référence à une période « d'au moins cinq ans » est également une avancée notable, si tant est qu'elle est interprétée comme devant impliquer un « retour » à la proposition initiale de la Commission de 2004, c'est-à-dire instaurer un rythme de 5 ans au terme de la période transitoire 2007-2013. Le passage de 7 à 5 ans est en soi une mesure permettant d'accroître la flexibilité et, partant, la capacité de réponse du budget de l'Union.

Afin de mieux mettre en exergue l'adéquation entre priorités politiques de l'Union européenne et perspectives financières, il est également envisageable de procéder à la synchronisation des perspectives avec les mandats des Parlementaires et de la Commission. La proposition de la Commission en 2004 consistait à imaginer un système dans lequel les perspectives couvriraient une période de 5 ans. Cependant, comme le notait Terence Wynn⁵, ce calendrier serait en décalage avec le rythme institutionnel de l'Union, car les négociations

⁵ Rapport du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Construire notre avenir commun - défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013", 13 avril 2004(COM(2004) 101 - C5-0089/2004 - 2004/2006(INI)).

seraient menées par une Commission et un Parlement en fin de mandat qui n'auraient pas la responsabilité de mettre en œuvre le cadre financier en préparation.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PF / proposition COM				7 ans								5 ans						
Mandats PE/COM			5 ans				5 ans					5 ans						
Notre proposition PF									5 ans					5 ans				

(Ajout au tableau extrait du rapport du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Construire notre avenir commun – défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007–2013", 13 avril 2004)

Notre proposition est la suivante: le cadre financier devrait débuter à mi-mandat de la Commission et du Parlement, de telle façon à ce que les deux institutions aient la marge de manœuvre suffisante pour préparer les perspectives et en assurer la première partie de la mise en œuvre, la transition entre deux Commissions s'en trouvant facilitée. Ce système permet de préserver une certaine continuité en évitant le décalage institutionnel qui résulterait de la mise en œuvre de la proposition de la Commission. Ce scénario prévoit un chevauchement avec les perspectives financières actuelles puisque le nouveau cadre débiterait dès 2012 pour s'achever à la fin 2016, le suivant couvrant la période 2017-2021.

Une question de procédure

Il apparaît nécessaire de simplifier le cadre financier en ce qui concerne les différents « instruments de flexibilité ». Il a été proposé qu'un montant transférable maximum entre rubriques soit établi (dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle), et que les divers fonds actuellement « hors cadre » soient réintégrés dans celui-ci, dans un souci de transparence qui doit prévaloir sur une logique de respect de contraintes budgétaires artificielles. Ici, la flexibilité a lieu au niveau annuel, tout en acceptant une certaine souplesse au niveau pluriannuel : ce qui compte donc c'est le total fixé sur l'ensemble de la période, et moins les montants fixés par année dans le cadre financier. Cependant pour éviter toute ponction trop rapide des ressources en début de période, un pourcentage maximal des montants transférables pourrait être établi.

Etant donné que les montants alloués aux fonds qui composent actuellement la rubrique 1b (cohésion pour la croissance et l'emploi) présentent la spécificité de constituer un objectif (et

non un plafond), ils devraient donc faire l'objet d'une plus grande « protection » contre une flexibilisation trop accrue. Pour sauvegarder cette notion d'objectif, et donc respecter l'affectation globale de ces fonds, les crédits transférés à partir de cette rubrique devraient lui être retournés au cours de l'exercice suivant, ou, au moins, avant la fin de la période. Le tout s'organiserait dans le respect du plafond global défini lors de l'élaboration du cadre financier.

Ces modifications pourraient permettre au cadre financier de retrouver un plus grand degré de flexibilité tout en restant un instrument de stabilité pour le développement et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne. Il est en effet important que la préparation des perspectives financières reste l'occasion de poser les questions fondamentales et effectuer les arbitrages essentiels qui guident l'action de l'Union.

LES NOUVEAUX DEFIS QUE NOUS VENONS D'EXPOSER RESUMENT-ILS EFFECTIVEMENT LES QUESTIONS CRUCIALES AUXQUELLES L'EUROPE SERA CONFRONTEE DANS LES PROCHAINES DECENNIES ?

Le rappel auquel procède la Commission est essentiel : la réforme du budget doit s'inscrire avant tout dans une réflexion plus large sur les missions assignées à l'UE et le cadre budgétaire doit redevenir un instrument mis au service des politiques de celle-ci.

La liste de onze « nouveaux défis politiques » revêt de fait un rôle crucial. Mais si ce document offre un tour d'horizon rapide et varié du contexte politique probable dans lequel l'Union devra agir, il semble que cette réflexion n'ait pas été menée à son terme. De plus, on peut regretter que le texte n'ait pas une portée plus opérationnelle.

1° Un texte parfois peu percutant

La liste des « nouveaux défis politiques » a été réalisée dans un souci manifeste de concision. Toutefois, la clarté du texte en souffre quelque peu (Cf. paragraphes relatifs à l'économie de la connaissance).

2° La structure du cadre budgétaire actuelle semble ne pas avoir été réellement repensée

Les « nouveaux défis politiques » sont énumérés sans être clairement hiérarchisés. Formellement, il paraît ainsi étonnant que des défis essentiels soient évoqués de façon très générale alors que des statistiques précises viennent illustrer des défis plus secondaires. De plus, la liste des défis reprend, dans le même ordre, les quatre rubriques du cadre financier 2007-2013. Le cadre actuel et les défis tels qu'ils sont perçus et formulés aujourd'hui sont de fait conservés.

Ce texte semble donc le fruit d'une réflexion relativement timide sur les futures missions de l'Union et paraît de fait n'avoir d'autre objet que de mettre en contexte un débat centré sur le cadre budgétaire lui-même.

3° Un document peu opérationnel

Le document constituerait sans doute une base plus efficace de réflexion s'il était recentré sur les politiques pour lesquelles l'Union a compétence pour agir et s'il intégrait une dimension budgétaire claire. Par exemple, quelles seront les conséquences budgétaires de la politique énergétique ? L'Union est-elle réellement compétente en matière de politique de la famille ?

4° Des tabous ?

Alors qu'est affichée la volonté de procéder à une réforme « sans tabou » du cadre budgétaire, un certain nombre de défis politiques essentiels semblent négligés dans le texte.

D'abord, alors que l'un des objectifs essentiels de la réforme budgétaire est d'engager une réflexion profonde sur la PAC, celle-ci n'est évoquée qu'au détour d'une phrase très générale évoquant l'agriculture. Ensuite, l'éventualité de l'adhésion de la Turquie n'est pas mentionnée, alors que les conséquences budgétaires d'un tel développement seraient considérables. Enfin, d'autres défis auraient également pu être évoqués, tels que la défense, par exemple.

QUEL CRITERES FAUT-IL APPLIQUER POUR ASSURER QUE LE PRINCIPE DE LA VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE EST EFFECTIVEMENT RESPECTE?

To assess the appropriate objectives and size of the budget of the European Union, a question of added value needs to be addressed.

Subsidiarity and Proportionality

The two inbuilt rules concerning the spending on the Union level are the guiding principles of Subsidiarity and Proportionality. The Subsidiarity principle can be defined as follows: The Union does not take action unless it is more effective than action taken at national, regional or local level. This is closely linked to the principles of proportionality and necessity, which require that any action by the Union should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

However the objectives of the treaty are results of political decisions. Therefore the assessment of the Added Value of Community spending is also ultimately a political question and subject to a clash of different priorities. And finally it is good to bear in mind that the principle of Subsidiarity works in two ways; when it is clear that the action is more effective on the Union level, it should be taken there.

Rationale for Community level spending

It is possible to distinguish four different rationales for Community level spending. First the legal rationale of Community spending derives from objectives mentioned in the Treaties: The four freedoms and economic and social cohesion can be used as motivations for example for a trans-European network.

The second rationale is the political one and obviously a subject to rapid changes. Despite of the changing nature of the political motivations, enlargement and the principle of sustainable development can be seen to offer motivation for action on the Union level also in the future.

Thirdly the economic rationale is based on the notion of possible under-investment generated by the transnational character of externalities: Pollution doesn't respect the borders of Member States and road infrastructure is needed also in border areas though neither of the states in the border-zone would be willing to invest.

Finally the ideological rationale of spending can be derived from the historical mission of the EU: securing peace and spreading the values of democracy and human rights.

Added Value Test

Conducting a test on European added value should be based on the before mentioned principles of Subsidiarity and Proportionality. According the efficiency function, to justify Community level spending, there should firstly be significant positive cross-border externalities. Secondly Community level spending should be the only way to avoid negative spill-over effects and thirdly in the case when a critical mass is required. Community level spending can also be motivated, and definitely more feasible to manage and realise, in cases where the interests of the Member States do not differ from each other to a great extent.

The Commission introduced year 2004 criteria to analyse the added value of its proposals. These criteria act as a good guideline for Community spending also in the future:

1. effectiveness: in certain cases, EU action is the only way to get results;
2. efficiency: the EU offers better value for money;
3. synergy: EU action stimulates, complements and launches measures.

Spending on the future in the future

To specify and maximize the European Added Value of tomorrow at least the following questions need to answered: Is the current level of Community spending optimal, would parts of the spending be better allocated on the national level? What are the future challenges to be addressed? Are the objectives and priorities better set in Brussels or in the Member States? Who gets the added value? And finally if there is added value, is it a question of a aggregate value or a zero-sum game?

This proposal answers some of the aforementioned questions by offering an alternative view on European Added Value. However as these choices determine the European Added Value also under the following financial period, they need to be subjected to an open and honest debate on the highest political level. Once, and only once, the choices are debated keeping in mind the true European Added Value it remains for the Commission executing the budget to join Joseph Louis, the first minister of finance under the government of Louis-Philippe, in saying: "Faites-nous de bonne politique, je vous ferai de bonnes finances."

COMMENT LES PRIORITES EN MATIERE DE DEPENSES DEVRAIENT-ELLES CORRECTEMENT REFLETER LES OBJECTIFS POLITIQUES ? QUELS SONT LES CHANGEMENTS NECESSAIRES ?

Le budget communautaire, dans sa composition actuelle, ne répond pas suffisamment à l'évolution des besoins (cf. question 1). En outre, il ne reflète pas non plus correctement les objectifs politiques de l'UE. En effet, si la stratégie de Lisbonne, le développement durable, la justice et la politique étrangère sont mis en avant comme étant les objectifs affichés de l'UE, les priorités en matière de dépenses restent la PAC et la politique régionale. Si le budget n'est qu'un outil parmi d'autres pour atteindre les buts poursuivis par l'UE (avec, notamment, la réglementation), et qu'en conséquence il n'a pas à refléter parfaitement ses objectifs politiques, il n'en reste pas moins important qu'il contribue fortement à leur réalisation, donnant de cette manière les moyens à l'UE d'atteindre ses buts. Ainsi, il est possible de proposer des **réorientations en terme de dépenses** entre les différentes rubriques (légèrement aménagées) pour refléter davantage les objectifs politiques de l'UE et prendre en compte certaines considérations économiques. Notons au préalable qu'en ce qui concerne la taille globale du budget, il n'est proposé aucune modification du plafond actuel (1,24 % du RNB). Néanmoins, la possibilité de dépasser la barrière fixée par certains Etats à 1% et d'utiliser la marge disponible est envisagée.

1) Accroître les fonds pour les politiques prioritaires

a) Compétitivité et innovation

La grande priorité affichée de l'UE étant la stratégie de Lisbonne et les questions de compétitivité et d'innovation, il est jugé utile d'accroître fortement les dépenses communautaires dans ce domaine, pour appuyer les politiques nationales et aider les projets d'envergure communautaire. Ainsi, les dépenses pourraient passer de 8,6% à 30% du budget, les fonds pour la recherche passant de 5 à 18%. En effet, la recherche ayant de fortes externalités positives ainsi que des économies d'échelle importantes, les dépenses publiques européennes peuvent avoir une réelle valeur ajoutée.

b) Environnement et énergie

Le développement durable et les questions relatives à l'énergie (diversification, sécurité énergétique, énergies propres) sont des enjeux importants auxquels l'UE va devoir faire face dans les années à venir. Dans ces domaines, la dépense publique européenne constitue un réel atout, même si, concernant l'environnement, la réglementation a un rôle fort à jouer.

C'est pourquoi il faudrait augmenter les fonds (de 0,23 à 1,5% pour l'environnement et ajouter un titre pour l'énergie, avec en 2025 des dépenses équivalent à 2% du budget).

c) Liberté, sécurité, justice

Une forte augmentation des fonds (de 0,55 à 9%) serait tout à fait appropriée, les politiques relatives à la sécurité intérieure, à la justice et à l'immigration étant appelées à se développer fortement dans les années à venir, pour répondre aux nombreux défis posés. L'approfondissement du processus d'intégration dans ces domaines sera notamment permis par de nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne.

d) Action extérieure

L'UE a largement exprimé sa volonté d'être un acteur mondial de poids. Pour cela, un doublement des fonds pour l'action extérieure (de 5,65 à 10%) est proposé, ainsi que l'inscription dans le budget des fonds pour la défense (2%), bien public européen qui mérite une attention particulière.

2) Diminuer et réorienter les fonds pour des politiques plus secondaires mais toujours justifiées

a) Cohésion économique, sociale et territoriale

La politique régionale fait l'objet de nombreuses critiques, notamment quant à son efficacité. Une légère diminution des dépenses pour la cohésion est donc envisagée, passant de 36,3 à 24%, avec une suppression du titre concernant la compétitivité régionale et emploi, qui est maintenant compris dans la première rubrique (compétitivité et innovation). Les dépenses en matière de cohésion sont ainsi recentrées sur la convergence et le développement de la coopération territoriale. Notons que la diminution des fonds sera progressive pour permettre de mener à bien tous les projets en cours et permettre la convergence des régions dans les nouveaux Etats membres. Mais l'on peut raisonnablement penser que d'ici une dizaine d'années, le rattrapage aura en partie eu lieu et les fonds nécessaires seront moindres, libérant des fonds pour d'autres politiques.

b) PAC

Une diminution assez importante est prévue pour la PAC (31,7 à 12,5%), celle-ci faisant l'objet de critiques récurrentes, aux vues notamment de son rôle redistributif injustifié au niveau communautaire. Cependant, une renationalisation totale de cette politique n'est pas

souhaitable. En effet, comme l'a souligné Le Cacheux, qu'il est possible et nécessaire de donner une nouvelle dimension à la PAC, de nouvelles justifications (légitimité) : garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires, maintenir une densité suffisante d'exploitations agricoles en Europe, favoriser le développement d'une industrie alimentaire européenne forte et compétitive, voire même d'une industrie d'usages nouveaux (biocarburants...) des produits agricoles.⁶ Là encore, externalités et économies d'échelles justifieraient une telle politique.

⁶ Le Cacheux Jacques, 'L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes', dans : Lefebvre Maxim, *Quel budget européen à l'horizon 2013 ?*, Paris, IFRI, 2004, p. 72-73.

SUR QUELLE DUREE LES REORIENTATIONS DEVRAIENT-ELLES S'ETALER

Les réorientations ne peuvent pas s'effectuer de manière brutale. Certes, il convient, si l'UE souhaite être réactive et en mesure de répondre le plus rapidement possible aux défis qui lui sont posés, de faire ces changements assez rapidement. Mais il faut aussi mener à bien les activités en cours, continuer les politiques de financement qui donnent de bons résultats, prendre en compte les effets de seuils, le temps d'ajustement et les conséquences de ces ajustements.

Ainsi, il est proposé d'étaler ces réorientations sur les deux prochains cadres financiers, pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2025. Cela paraîtra long à certains ; notons cependant que des changements très substantiels sont proposés dès 2015 (doublement des dépenses de recherche, diminution importante des dépenses agricoles, accroissement important des dépenses consacrées aux politiques de sécurité intérieure et extérieure). Ces réorientations importantes en fonction des objectifs politiques étant progressives, cela devrait permettre de ménager une transition et un ajustement sans trop de heurts, et d'avoir le soutien des Etats-membres.

	2025	2020	2015	2008
Compétitivité et innovation	30 %	25%	18%	8,6 %
dont				
- éducation et formation	2%	2%	1%	0,78%
- R&D	18%	16%	12%	5%
- infrastructures	7%	5,5%	4,5%	1,5%
- ajustement et agenda pour la politique sociale et l'emploi	3%	1,5%	0,5%	0,15%
Cohésion économique, sociale, territoriale	24%	27%	30%	36,3%
dont				
- convergence	19%	23%	28%	28,7%
- compétitivité régionale et emploi	-	-	-	6,7%
- coopération territoriale	5%	4%	2%	0,9%
Environnement et gestion des ressources naturelles	24%	29%	36%	42,6%
dont				
- environnement	1,5%	1	0,5%	0,23%
- développement rural	10%	10%	10%	10%
- politique agricole	10,5%	17,5%	24,5%	31,7%
- énergie	2%	1,5%	1%	-
Liberté, sécurité, justice	10%	8%	6%	0,55%
dont				
- droits fondamentaux et justice				
- sécurité et libertés				
- flux migratoires				
Citoyenneté	1%	1%	1%	0,5%
dont				
- santé publique et protection des consommateurs				
- culture				
- médias				
Action extérieure	11%	10%	9%	5,65%
dont				
- préadhésion				
- politique de voisinage				
- aide au développement				
- aide humanitaire				
- démocratie et droits de l'homme				
- PESC				
- défense	2%	1,5%	1%	-
- instrument de stabilité				
Administration	Intégré dans les autres rubriques	Intégré dans les autres rubriques	Intégré dans les autres rubriques	5,65%

COMMENT RENDRE L'EXECUTION DU BUDGET PLUS EFFICACE ET PLUS EFFICIENTE ?

L'exécution du budget - que nous concevons comme la mise en oeuvre des décisions relatives aux recettes et dépenses de l'Union européenne - suit plutôt une tendance positive, dans le sens où le taux d'exécution de ce budget de l'UE semble être à l'amélioration. Pourtant, de trop nombreuses irrégularités persistent. Afin de les résorber, il faut s'attarder sur l'accomplissement d'objectifs fixés préalablement. Suivant les cas, il faudra tendre vers l'utilisation d'un minimum de moyens possibles, c'est-à-dire d'une utilisation optimale des ressources (amélioration multi-niveaux de l'exécution : niveau des agents de la Commission, national et des bénéficiaires).

*

* *

Tout d'abord, il semble essentiel de poursuivre **la stratégie d'explication** aux utilisateurs et gestionnaires intermédiaires sur l'utilisation des fonds. Il faut faire en sorte que la question du mode d'obtention des fonds ne reste pas sans réponse. Il s'agit ainsi de bien renseigner les potentiels bénéficiaires des erreurs les plus fréquentes à éviter.

Deuxièmement, afin de rendre l'exécution des dépenses plus efficace et efficiente, il faudrait envisager une réelle **simplification des procédures administratives**, avec un espoir d'une baisse des fautes non intentionnelles. La tâche est évidemment rude puisqu'il s'agit non moins que de trouver le juste équilibre entre un excès de règles administratives nécessaires lors de l'introduction de dossiers de subvention et de cofinancement par exemple, et une absence de tout encadrement qui serait là propice aux négligences ou manipulations.

Troisièmement, **ce qui compte c'est le résultat de l'action publique européenne**, pas seulement les coûts occasionnés. Il est trop souvent question d'action uniquement « *input oriented* » (intrants), alors qu'il serait adéquat de s'occuper également des « *outcome* » (résultats). C'est une règle essentielle du nouveau management public que de ne pas se focaliser uniquement sur la « phase un » de la dépense. Il faut davantage se tourner vers une gestion qui s'intéresserait moins à la manière de produire des résultats et davantage à ces

derniers. Cette réorientation se heurte néanmoins à certaines limites, dont la difficulté d'évaluer les résultats de certaines activités (recherche...), ou encore des considérations éthiques (il ne faudrait pas faire l'impasse totale de l'évaluation morale des moyens utilisés pour atteindre l'objectif d'exécution). Pour autant, il est absolument fondamental de ne pas seulement apprécier la légalité et la régularité des intrants, mais de jauger la plus-value de l'action communautaire. Il faut désormais rééquilibrer l'exécution du budget en dépassant le simple critère légal et en faveur d'une plus grande efficacité.

Quatrièmement, il ne faut pas non plus renoncer à **lutter activement contre la fraude et les mauvaises utilisations des fonds**. Il ne s'agit pas d'accentuer encore la tendance à davantage d'audit (qui ne fait que révéler les dysfonctionnements) et à l'ajout de différents niveaux de contrôle, mais de renforcer les ressources et la capacité d'exécution.

- A ce titre, il faudrait s'interroger quant à une éventuelle **augmentation des moyens humains** nécessaires au contrôle sur place, bien que les récents rapports de la Cour des comptes semblent indiquer que les erreurs passent de plus en plus difficilement outre ce contrôle.
- En outre, une autre option pourrait être la mise en place d'un **véritable système de sanctions plus contraignantes et dissuasives** (pour les fraudes) et à la fois **préventives et informatives** (pour les fautes non intentionnelles). L'approche devra évidemment appréhender différemment les fautes intentionnelles et non-intentionnelles, lorsqu'une qualification claire pourra être apportée. Cette distinction est évidemment délicate à opérer. Sans évoquer l'idée d'amendes et leur quelconque montant, qui sont évidemment soumis à d'autres règles particulières de l'UE, il pourrait être envisagé de **responsabiliser les bénéficiaires** en diminuant réellement les fonds à destination des mauvais utilisateurs. Si des irrégularités sont constatées, il faudrait sans doute être alors plus inflexible et ne pas poursuivre la mise en oeuvre du programme.

EST-IL POSSIBLE D'AMELIORER ENCORE LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILISATION EN MATIERE BUDGETAIRE ?

La complexité du système de financement rend le budget peu transparent et compréhensible pour les citoyens. Bien que l'information sur le financement du budget soit disponible, il est extrêmement difficile d'estimer qui paye et combien. Notamment il y a trois points critiques :

- Le budget de l'UE est nominalelement financé par des ressources propres, mais seulement les ressources propres traditionnelles (11%) sont, en effet, propres. Les citoyens pourraient croire, à tort, que l'UE a les moyens pour s'autofinancer.
- La ressource TVA ne constitue pas un lien avec les citoyens, elle n'est pas une fraction de la TVA payée à niveau national ; elle est calculée sur une assiette harmonisée fictive. Les citoyens n'ont pas la possibilité d'évaluer directement leur contribution à la ressource TVA.
- Le rabais britannique et les compensations nationales sur la TVA pour le financer rendent le système opaque et compliqué. Également d'autres exceptions sur les contributions nationales ont un impact négatif sur la transparence du système.

Trois mesures sont nécessaires pour rendre le budget plus simple, compréhensible et donc transparent :

- Éliminer le rabais britannique et les compensations liées. Cela sera possible dans le moyen terme si une véritable réforme des politiques financées par le Budget UE aura lieu. En particulier, une diminution des ressources affectées à la PAC et une réorientation vers des politiques qui ont des effets également distribués parmi les états membres (recherche, politiques pour l'emploi, défense), sont nécessaires.
- Financer la plupart du budget avec une seule ressource et éliminer ou réduire les autres. Cela pourrait être réalisé dans trois manières différentes.
 - 1) Éliminer la ressource TVA. Dans le moyen terme, les ressources propres traditionnelles deviendront marginales et le budget sera presque entièrement financé par la ressource RNB (système proche à celui des organisations internationales).
 - 2) Fixer un taux d'appel de 2% sur la ressource TVA actuelle, marginaliser les ressources propres traditionnelles et garder la ressource RNB pour sa fonction d'ajustement.
 - 3) Introduire une taxe européenne (i.e. essence, pollution). Cela permettrait d'avoir un véritable système de ressources propres et de rendre les citoyens conscients de l'impact du budget UE.

- Augmenter l'information sur les bénéficiaires des fonds européens; rendre publiques les noms des fraudeurs.

SUR QUELS PRINCIPES LE VOLET RECETTE DU BUDGET DEVRAIT-IL REPOSER ET COMMENT CEUX-CI PEUVENT-ILS SE TRADUIRE DANS LE SYSTEME DES RESSOURCES PROPRES ?

Le volet recette du budget communautaire est composé à 70% de contributions nationales (ressource RNB) et ne reflète plus du tout l'objectif de ressources propres de l'Union. Ce déséquilibre influence les Etats membre à penser les dépenses en termes de retour sur investissement dans une logique nationale et comptable nuisant à l'intérêt communautaire.

Dans le cadre d'une réforme globale du budget, il est important de revoir le volet recette de sorte à revenir à l'esprit du traité (art. 269 ressources propres) et de partir d'une base saine pour penser les dépenses.

Il nous faut imaginer un système dans lequel les recettes soient plus **transparentes** pour le citoyen européen, **simples et surtout autonomes**.

Nous proposons la **création d'une vraie ressource propre pouvant financer de manière substantielle le budget communautaire**.

Nous devons garder à l'esprit les principes d'efficacité de l'affectation des ressources, de visibilité et de simplicité et enfin d'autonomie.

Outre l'introduction d'un prélèvement européen, les **recettes du budget doivent autant que possible découler de compétences ou des domaines d'action réglementés par l'Union**. Il serait légitime que les revenus issus de ces secteurs soient affectés au budget communautaire, à l'instar des droits de douanes et des prélèvements agricoles.

Ainsi, le **droit de seigneurage** découlant du monopole d'émission de la monnaie par la banque centrale est entièrement redistribué aux Etats-membres. Nous proposons que ces revenus soient automatiquement reversés au budget de l'UE. De plus pour les Etats membres hors zone euro, un mécanisme permettant une participation proportionnellement équivalente devrait être trouvé en lien avec les droits de seigneurage nationaux.

De même que le système d'échange de **quotas d'émissions de CO₂**, en cours d'harmonisation⁷ pourrait permettre de dégager des fonds importants qui devraient être affectés au budget puisqu'il s'agit d'une politique communautaire de régulation des marchés.

⁷ Proposition de la Commission européenne du 23 janvier 2008 (COM 2008) 16 final dans http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/pdf/com_2008_16_fr.pdf.

Cependant, à elles seules, ces ressources ne suffisent pas et sont soumises à fluctuations. A cet effet, nous proposons **l'introduction d'un prélèvement direct sur les taxes sur les carburants**. En effet, les carburants présentent l'avantage d'avoir une assiette **et un taux harmonisés**. Il suffirait de fixer un pourcentage de ces minima qui serait directement affecté au budget communautaire. Une taxe écologique répond non seulement au principe d'affectation des ressources car elle internalise les coûts socio-économiques liés à la pollution de ces carburants, mais elle est également visible pour les citoyens (création d'un lien par l'impôt).

A travers ces propositions, il importe avant tout de respecter les principes soulignés par le Parlement européen dans le rapport de la Commission au budget 2006⁸. Il s'agit entre autres de : la **souveraineté fiscale, la neutralité fiscale** (pas d'augmentation générale de l'imposition pour le citoyen) et une **entrée progressive du nouveau système**.

Au total, nous aurions un nouveau système basé sur des ressources propres au sens strict: une nouvelle ressource importante (écotaxe sur les carburants), une taxe sur le seigneurage de la BCE, et une possible taxe sur les émissions de CO₂ via la gestion du système d'échange européen à terme. La ressource **RNB jouerait toujours un rôle d'équilibrage** en cas d'insuffisance. Cette ressource sera encadrée et ne pourra en aucun cas financer une augmentation substantielle et prévisible du budget. Elle doit rester la garante de l'équilibre car elle n'est pas une ressource propre au sens strict du terme. La ressource TVA disparaîtrait.

Cette complète refonte du volet recette doit se faire progressivement et en parallèle d'une réforme de fond de l'orientation des dépenses (le rabais britannique ne saurait être revu sans la PAC).

Nous devons aussi repenser le lien entre le budget et le citoyen. L'impôt peut-il créer ce lien ? Comment communiquer ces changements ? Pour quel impact ?

Cette réflexion s'avère nécessaire afin que la réforme soit comprise et légitime pour le citoyen européen.

⁸ Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union européenne (2006/2205 (INI)) in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>.

EST-IL JUSTIFIE DE MAINTENIR LA CORRECTION OU LES MECANISMES COMPENSATOIRES ?

La correction britannique ainsi que les mécanismes compensatoires accordés à certains Etats Membres doivent être supprimés car ils ne correspondent pas aux principes européens. Néanmoins, leur suppression ne peut avoir lieu que si certaines conditions sont respectées. Deux solutions sont ici proposées : l'une étant définitive et pouvant entrer en vigueur dès la prochaine période de programmation budgétaire, l'autre se présentant comme une solution transitoire.

a) Les principes européens :

Les mécanismes doivent être supprimés car ils ne correspondent pas aux **valeurs européennes** que sont la solidarité, l'égalité entre les Etats Membres, la transparence et la simplification des règles. Le système actuel est en effet complexe, perturbe le citoyen et sa compréhension du budget européen et fournit des éléments de justification politique et économique à la théorie du « juste retour ».

Il est nécessaire que le nouveau budget européen repose sur un modèle qui soit clair et transparent afin d'en faciliter la lecture par les citoyens et qui ne soit plus basé sur des négociations favorisant tel ou tel Etat membre.

Les éléments permettant de justifier la théorie du « juste retour » introduite par le Royaume-Uni et depuis reprise par d'autres Etats membres doivent être supprimés : le lien direct entre les budgets nationaux et le budget européen doit être réduit au minimum, la ressource RNB redevenant ainsi une véritable ressource d'ajustement ; les dépenses doivent être allouées à des objectifs politiques faisant l'objet d'un consensus entre tous les Etats membres.

b) Les conditions :

La suppression de la correction britannique et des mécanismes compensatoires est liée à la **réforme des dépenses** (avec la réforme de la PAC comme point central) par les conclusions du Conseil Européen de 2005 et à la **réforme des ressources**

(suppression ou réduction forte du lien entre contributions nationales et budget européen).

c) Les solutions possibles :

Un accord pourrait être trouvé en 2008-2009 qui permette l'entrée en vigueur du nouveau système pour la prochaine période de programmation budgétaire selon le modèle suivant :

- **Consensus sur des dépenses de bien public** qui voit une réduction des montants alloués à la PAC. La nouvelle allocation des moyens financiers de l'UE vers des Biens Publics profitant à tous les citoyens sans que ceux-ci n'aient à payer de droit d'entrée pour en bénéficier permettrait de supprimer l'argument politique et économique selon lequel il existe des contributeurs nets.

- **Création d'une vraie ressource propre** qui ne soit plus « nationale » et qui unisse le citoyen à l'Union Européenne. Cette nouvelle ressource propre aurait pour vertu de replacer la ressource RNB dans son rôle, initialement prévu, de ressource d'ajustement. Cela permettrait également, si elle était perçue directement par une administration européenne, de créer un lien entre les citoyens européens et l'UE (il s'agirait ici d'une « contribution citoyenne à l'UE ») et de supprimer l'argument comptable évoqué par les Etats membres et justifiant le « Juste Retour » lorsque ceux-ci versent une partie de leur Revenu National Brut au budget européen. Cette nouvelle ressource propre devra respecter le principe de neutralité fiscale (« ne pas alourdir les dépenses publiques globales ni la charge fiscale qui pèse sur les citoyens ⁹»).

⁹ Parlement Européen, «Rapport sur l'avenir des ressources propres de l'Union Européenne», A6-0066/2007final, Bruxelles, 13.03.2007, point 30.

Si aucun accord n'est trouvé avant la prochaine période de programmation budgétaire, l'introduction du système de correction généralisée à titre provisoire pourrait être envisagé jusqu'à ce qu'un compromis soit trouvé.