

Conférence franco-allemande organisée par le Cerfa sur les orientations du budget de l'Union européenne (Ifri, 9 février 2004)

« L'avenir du financement de l'Union européenne »

Sylvie GOULARD (membre du groupe des conseillers politiques à la Commission européenne)

LE BUDGET DE L'UNION FACE AU DÉFI DE L'ÉLARGISSEMENT ¹

Avertissement : mon propos se limite aux aspects institutionnels des finances publiques européennes. Je n'aborderai pas la question du financement de l'adhésion par les perspectives financières en cours (jusqu'en 2006), ni pour la période à venir. De ce point de vue, la réponse est simple : l'Union européenne ne s'est pas préparée à l'élargissement ; il y a encore beaucoup trop d'unanimité pour garantir qu'elle puisse être financée à l'avenir.

C'est grave pour la conception ambitieuse de l'Union que certains pays, dont la France et l'Allemagne, continuent d'afficher : la réforme institutionnelle – déjà laborieuse – ne suffira pas si l'Union n'a pas aussi une *Finanzverfassung*, c'est-à-dire non seulement des moyens assurés jusqu'à une date « t » mais surtout un financement pérenne, ce qui suppose des procédures efficaces et démocratiques, au niveau approprié.

La Convention a suscité un petit espoir mais n'a malheureusement pas changé grand-chose (et si le projet de Constitution aboutit, ce sera probablement dans une forme édulcorée défendue par les gouvernements à la conférence intergouvernementale (CIG, voir le document CIG 2003 60/03 + *addendum*).

¹ Pour plus de détails, voir Mario Nava et Sylvie Goulard, « Un financement plus démocratique du budget européen, un défi pour la Convention européenne », *Revue française de finances publiques*, décembre 2002.

En matière financière, l'Union européenne n'est pas sortie d'une logique intergouvernementale (négociations entre États, ratifications nationales); c'est dangereux parce qu'à terme, la logique du marchandage est porteuse de discorde. Comme on l'a vu à l'automne dernier, dans la phase finale de la CIG, la question du financement devient un moyen de pression plus qu'un outil d'action cohérent et rationnel (la lettre des 6 contributeurs nets demandant de limiter le budget de l'Union à 1 % a été perçue comme une tentative pour faire pression sur la Pologne et l'Espagne).

J'insisterai sur deux carences du régime juridique actuel :

1) Le manque d'efficacité : jusqu'à présent, au prix de compromis difficiles (Berlin, mars 1999), l'Union a pu être financée. À 25, on peut s'inquiéter, notamment du côté des recettes :

- le traité (article 269) parle toujours de « ressources propres » mais ces ressources sont de moins en moins « propres » ; il y a eu, depuis les années 1980, une grande évolution par rapport au début de la Communauté économique européenne (CEE) : les recettes TVA et PNB ont pris une place croissante (plus de 40 % du budget en 2001) ;
- psychologiquement, cela a induit le développement de la logique du « retour sur contribution », chacun voulant « en avoir pour son argent », ce qui est un facteur de discorde et d'incohérence dans les politiques. Le saupoudrage clientéliste, l'approche comptable – qui oublie que l'adhésion à l'Union est un investissement qui apporte d'autres avantages (paix, accès au marché, etc.) – finit par remplacer la logique de solidarité.

2) Le manque de démocratie :

- la question des finances européennes (ce qu'on dépense et ce qu'on prélève à ce niveau) ne fait l'objet d'aucun débat d'ensemble dans une enceinte paneuropéenne : il existe des débats nationaux mais cloisonnés. En outre, la marge de manœuvre des parlements nationaux, une fois l'accord conclu au niveau du Conseil européen, est limitée. Les parlements le reconnaissent eux-mêmes (voir par exemple le rapport de la Délégation aux affaires européennes de l'Assemblée nationale française, du député René

André, « Budget communautaire pour 2003 : vers l'élargissement », brochure n° 26, 2002) ;

- le Parlement européen n'a qu'un rôle secondaire : c'est le seul parlement élu au suffrage universel qui ne joue aucun rôle en matière de recettes (c'est contraire au principe du consentement à l'impôt) ;
- la transparence en souffre : combien de citoyens sont capables d'évaluer le coût réel de l'intégration ? De donner un ordre de grandeur du prélèvement européen sur la richesse nationale ? ;
- c'est un terreau favorable à la démagogie : à aucun moment les défenseurs de la politique agricole commune (PAC) ne sont obligés d'argumenter en public avec les représentants des pays contributeurs nets. Ils peuvent donc promettre, dans le cercle étroit des bénéficiaires, de « défendre l'intérêt national » à Bruxelles (alors même que cet intérêt est parfois aussi celui de puissants lobbies), tandis que les autres peuvent promettre à leur propre clientèle de « défendre l'intérêt national » qui consiste à payer moins. Il en résulte une certaine radicalisation des propos et des positions qui ne facilite pas le compromis. Mises face à face, les deux parties auraient à échanger des arguments plus subtils ;
- certains faux arguments circulent, sans être contestés : on l'a particulièrement observé en Pologne, par exemple, dans l'affaire de la pondération des voix au conseil des ministres. Le gouvernement polonais a soutenu que le Conseil (CE) est la chambre des États, le Parlement européen (PE), la chambre des peuples, et qu'il n'y a donc pas besoin d'une représentation équitable des peuples au sein du conseil. Ce serait juste si, comme nous le souhaitons, il y avait codécision en matière financière mais, en l'état actuel du droit budgétaire, cela n'est pas correct. Le citoyen est donc trompé sur des sujets aussi centraux pour la démocratie que le consentement à l'impôt.

3) Convention :

- le Groupe de travail présidé par G. Amato sur la simplification des procédures et instruments juridiques a rendu son rapport fin novembre 2002 : il constate que la pratique a rendu caduques certaines dispositions des traités ; que les accords interinstitutionnels ont permis de financer

l'Union depuis 1989 et critique la distinction dépenses obligatoires/non obligatoires (DO/DNO). Il est favorable à :

- i. une double autorité budgétaire (Parlement européen dernier mot en matière de dépenses/Conseil en matière de ressources) ;
- ii. la suppression de la différence DO/DNO ;
- iii. une procédure budgétaire annuelle relevant d'une codécision simplifiée.

Mais ensuite, le sujet est tellement tabou que sont seulement créés deux « cercles de réflexion » (pas de groupes de travail à part entière).

- un cercle sur les dépenses, présidé par H. H. Christophersen ; il propose deux innovations étroitement liées :

- i. donner le dernier mot au PE pour toutes les dépenses (*i.e.* suppression de la distinction DO/DNO) ;
- ii. prévoir que les dépenses soient limitées par des plafonds contraignants définis dans le nouveau « cadre financier pluriannuel » (une loi européenne du CE remplace l'accord actuel interinstitutionnel ; proposition de la Commission et avis conforme du Parlement européen, voir article 54) ;
- iii. le passage à la majorité qualifiée pour le 2^e CFP après l'entrée en vigueur de la Constitution ;
- iv. la simplification de la procédure budgétaire annuelle (article III 310) (la Commission présente le projet et non l'avant-projet de budget ; DNO/DO supprimé ; PE dernier mot en matière de dépenses).

Le résultat n'est pas à la hauteur de l'enjeu (notamment l'Union n'est toujours pas dotée d'une forme de codécision permettant au PE d'influer sur le fond de la décision) mais au moins, ce groupe a fait preuve d'un peu d'ouverture.

- Le cercle présidé par M. Mendez de Vigo sur les ressources propres, a été beaucoup plus conservateur ; en dépit des efforts de A. Lamassoure et A. Duff et de la Commission, c'est la logique du *membership fee* qui dominait : chaque État paie une « cotisation » à l'UE et cherche à en avoir

pour son argent. Il s'achève sur le maintien de la procédure lourde et de la définition actuelle des ressources propres.

4) CIG (état des travaux en décembre 2003) :

- sur les dépenses : la CIG a reporté encore le passage à la majorité qualifiée ; elle envisage que, deux fois encore, des perspectives financières soient à l'unanimité (entrée en vigueur du nouveau régime en 2018 ?) :
- Il y a quelques modifications de la procédure budgétaire annuelle.

5) Au total, les perspectives ne sont pas réjouissantes ;

- le risque de blocage dans l'Union à 25 et plus est réel ;
- dans ce contexte, on pourrait assister à une « prise en otage » de tous les autres sujets ;
- il est temps qu'advienne la démocratie européenne ; l'Union a besoin d'un budget en accord avec l'existence de l'euro, dont le montant serait fixé à travers un débat paneuropéen. Voir à cet égard aussi *The European Republic*, Stefan Collignon, Gütersloh, Bertelsman Foundation, 2003.

Malgré les apparences techniques, la réforme de son financement est, pour l'Union, un enjeu vital (efficacité et démocratie).