



Compte-rendu de la Conférence « Réformer le budget, changer l'Europe » du 12 novembre 2008

Cette conférence organisée par la DG Budget avait pour objectif de présenter les résultats de la consultation publique sur le réexamen du budget de l'Union lancée en 2007 par la Commission, et d'en débattre.

L'ensemble des documents relatifs à la conférence est disponible sur : http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_fr.htm . Trois études ont notamment été réalisées pour le compte de la DG Budget :

- Une étude relative aux dépenses de l'UE (ECORYS, CPB, IFO) ;
- Une étude sur le financement du budget de l'UE (I. BEGG, H. ENDERLEIN, J. LE CACHEUX, M. MRAK) ;
- Une méta-étude sur les leçons à tirer des évaluations existantes, comme input au réexamen budgétaire (Euréval – Ramboll management).

Session plénière

Le Président de la Commission Européenne, J.M. BARROSO, a introduit la conférence en soulignant que le changement s'accélère, et que l'UE doit se donner les moyens de s'adapter. Les objectifs du réexamen sont d'une part le développement de la vision stratégique de l'UE pour optimiser la valeur ajoutée de son budget, et d'autre part l'amélioration de la manière dont le budget fonctionne et s'articule avec les budgets nationaux. Cette réflexion est libre des négociations budgétaires. Il souligne que le budget doit être en ligne avec les priorités stratégiques de l'UE, ce qui réduira les raisons d'introduire des ajustements spécifiques du côté des ressources.

Le Président du Parlement Européen, H.-G. PÖTTERING, a présenté le point de vue du Parlement Européen. Selon lui, il est nécessaire de remodeler le budget pour répondre aux objectifs de l'UE, répondre aux enjeux climatiques, garantir la liberté et la sécurité des citoyens. Le budget a en outre un rôle de soutien à la croissance et à l'emploi. Il est impossible de donner de nouvelles missions à l'UE sans prévoir les moyens suffisants pour les remplir. Il déplore que les négociations passées aient été guidées par des intérêts spécifiques et nationaux, une approche européenne tenant compte de la valeur ajoutée européenne devrait être privilégiée. Il a rappelé le rôle du Parlement Européen pour l'adoption du budget et indiqué son souhait d'une implication forte dans les futurs débats. Enfin, il a rappelé que le réexamen budgétaire ne devait pas concerner que les prochaines perspectives financières, mais devait également se pencher sur les difficultés actuelles du budget (p.ex. financement de Galiléo, de la politique extérieure,...).

La Commissaire au Budget, D. GRYBAUSKAITE, a présenté la synthèse des résultats de la consultation (cf. rapport de consultation, SEC(2008)2739 et slideshow). Les principaux points à retenir sont les suivants :

- La réforme du budget est nécessaire, un message fort a été exprimé en ce sens.
- Les grands défis identifiés par la Commission ont été validés : changement climatique (2/3 des répondants), compétitivité globale (1/2 des répondants), sécurité de l'approvisionnement énergétique. Les autres domaines d'intérêt sont les inégalités, les changements démographiques et les pressions extérieures.



- La valeur ajoutée communautaire est considérée comme un critère important.
- Une opposition importante a été exprimée vis-à-vis du « juste retour » et des corrections.
- Les politiques identifiées comme prioritaires sont (1) la compétitivité, la R&D et l'innovation, (2) l'environnement et la lutte contre le changement climatique (en particulier politiques de R&D qui y sont liées) et (3) la politique de l'énergie.

La Politique de Cohésion est considérée comme toujours nécessaire, mais des changements sont souhaités (concentration sur les régions et Etats les moins développés, et sur la convergence économique).

La Politique Agricole est l'un des sujets les plus chauds de la consultation.

- Du côté du financement, une croissance des ressources propres traditionnelles et de la contribution PIB est largement soutenue. Des appels sont également faits pour examiner les possibilités de développer des ressources propres alternatives. Par contre, le souhait de supprimer la contribution basée sur la TVA a été exprimé, de même que celui d'une suppression des mécanismes de correction.
- Sur le plan de la mise en œuvre, les réponses vont dans le sens d'un renforcement de l'efficacité et de l'efficience, notamment via un renforcement de la transparence, une simplification de la structure du budget et l'intégration de toutes les dépenses dans celui-ci, le renforcement de la responsabilité des Etats membres qui gèrent 80% du budget (selon la Commissaire, actuellement la responsabilité et la pression de la Cour des Comptes pèsent essentiellement sur la Commission), le renforcement de la flexibilité.

La Commissaire souligne que le budget n'est pas apte à répondre aux défis, il ne peut pas être mobilisé rapidement, les procédures sont lourdes, il y a un problème de flexibilité. Le budget devrait être plus opérationnel.

Session 1 – Compétitivité

Ph. DE BUCK, Directeur Général de BusinessEurope, a insisté sur la contribution du budget aux défis majeurs, estimant qu'il faut concentrer les efforts sur la croissance et la compétitivité. Selon lui, il faut renforcer et promouvoir un « modèle compétitif de développement durable », alliant les trois piliers : économie – social et environnement, le premier étant la base des deux autres. Les défis qu'il identifie sont les économies émergentes, les changements démographiques (en particulier les effets sur la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée), l'économie faible en carbone, et un accent particulier doit être mis sur la productivité, la R&D, les infrastructures et les réseaux (connectivité). Il met par ailleurs l'accent sur la nécessité d'augmenter les effets de levier du budget européen, celui-ci étant d'ampleur limitée. Il souligne à cet égard ne pas être demandeur d'une hausse du budget. Pour ce faire, il faut lier le budget à d'autres sources (cofinancement, PPP, rôle de la BEI,...). La part importante réservée à la PAC doit être revue.

S. KORKMAN, du Research Institute of the Finnish Economy, a exposé les critères qui selon lui permettent de définir les domaines où le budget européen a un rôle à jouer : il faut une logique d'intervention spécifique liée à une défaillance de marché (biens publics, externalités, redistribution, économies d'échelle, stabilité,...), une dimension transfrontalière, une justification forte de l'intervention au regard des risques politiques (subsidiarité), et que le problème ne puisse pas être traité avec d'autres instruments communautaires (délégation, législation, coordination). Sur cette base, les domaines où il faudrait dépenser moins au niveau communautaire sont la PAC (pourrait être renationalisée), la politique de cohésion (doutes sur son efficacité, pourrait être gérée au niveau national, cf. subsidiarité). Il souligne



toutefois que la redistribution reste une expression de la solidarité européenne. Il indique également qu'il faut éviter de donner des objectifs multiples aux politiques, car cela empêche d'en évaluer les effets. Quant aux domaines d'actions où il faudrait investir davantage, il pointe les réseaux trans-européens, les domaines de l'énergie et de l'environnement (notamment R&D) et l'investissement en capital humain (enseignement supérieur, R&D). Enfin, il plaide pour passer d'une approche où les recettes et dépenses sont négociées séparément et dont les soldes nets sont la résultante, à une approche où l'on négocierait les paiements nets et les dépenses.

A. WILKES, Président de la Commission des Industries environnementales (Lobby UK), a plaidé pour un « Green new deal », permettant de répondre à la fois aux défis économiques et environnementaux. Il s'agit de tirer parti des opportunités économiques liées à la politique environnementale (économies de coûts, création d'emploi,...). Il plaide pour le développement d'une stratégie européenne de soutien aux industries technologiques environnementales à laquelle seraient associés des objectifs de long terme en matière de soutien à l'innovation et à l'investissement, et des mesures de soutien (R&D, exportation, diffusion technologique).

F. BARCA, Directeur général au Ministère italien de l'économie et des finances (NB. Il est également en charge, avec le professeur BACHTLER, d'une étude sur l'avenir de la politique de cohésion pour le compte de la DG REGIO) a centré son propos sur la manière dont on pourrait éviter que les intérêts nationaux prennent le pas sur l'efficacité. Il distingue les intérêts directs (ressources communautaires affectées au pays) et indirects (l'efficacité des politiques et l'augmentation de la légitimité et de la force de l'UE dans son ensemble), la deuxième catégorie étant selon lui insuffisamment représentée lors des négociations. Par ailleurs les discussions sur les politiques et le budget sont séparées, et cela induit un accent insuffisamment mis sur l'efficacité. Il propose d'une part d'associer aux négociations sur les politiques des représentants des Etats membres porteurs d'intérêts généraux (plutôt que des représentants sectoriels) et d'autre part de baser les discussions sur une proposition de la Commission qui puisse réellement susciter l'intérêt politique général de tous les Etats membres. A cette fin, il faut :

- clarifier les objectifs des politiques communautaires et mieux distinguer leurs dimensions sociales et économiques, les fonctions allocatives et redistributives ;
- réduire le nombre de priorités clés ;
- mieux intégrer les différents instruments communautaires (p.ex. politique de R&D et politique de cohésion).

Session 6 – Financement

A. LAMASSOURE, Membre du Parlement Européen, a plaidé pour une hausse du budget européen, insistant sur le contraste entre les compétences croissantes de l'Union et la taille réduite de son budget. Il rappelle que la réforme intervenue dans les années '80 qui a introduit les contributions des budgets nationaux prévoyait que cette ressource serait complémentaire et provisoire, or elle est devenue majoritaire et permanente. Les ministres du budget se préoccupent des soldes nets et pas des politiques européennes. Le respect du Pacte de stabilité rend difficile de solliciter davantage les budgets nationaux, notamment en période difficile. Le budget actuel se situe sous la barre des 1% du PIB, alors que le plafond est à 1,24%, le Parlement Européen ne trouve pas cela normal. Il indique que le Parlement travaille depuis 4 ans avec les parlements nationaux sur le sujet, un premier consensus a été atteint sur le diagnostic et la nécessité de réformer le système, les dépenses européennes doivent être



financées par des ressources européennes. Les pistes envisagées sont l'utilisation d'impôts nationaux (pas nécessaire de créer un impôt européen, cf. résolution du 29 mars 2007), l'utilisation des ressources issues des adjudications des droits d'émission. Au cours du débat, il a également avancé l'idée de recourir davantage aux impôts indirects, de taxer les éléments mobiles (déplacement des facteurs de production, échanges, SMS p.ex.). Il plaide pour le développement de ressources propres, qui sont payées par les citoyens plutôt que par les Etats membres, ne constituent pas une soustraction aux budgets nationaux, peuvent constituer des instruments de politique économique en elles-mêmes (effets incitatifs ou désincitatifs), et sont plus difficiles à répartir en contributions nationales.

J. LE CACHEUX, Directeur de l'OFCE (co-auteur d'une étude réalisée pour le compte de la DG Budget sur le financement du budget communautaire) a pointé différents problèmes liés au système actuel :

- les contributions nationales au budget européen sont votées par les parlements nationaux, et sont perçues par les Etats membres comme une dépense ;
- les postes de dépenses les plus importants ne sont pas perçus comme légitimes par la plupart des Etats membres, ce qui conduit au calcul des contributions nettes, qui est un calcul erroné ;
- le budget actuel est sous le plafond, une marge de 70 milliards € existe ;
- la répartition actuelle du financement n'est pas efficace ni équitable.

Il estime qu'il faut évoluer du système des contributions nationales vers des ressources propres (impôt européen, taxe carbone, adjudication des droits d'émission, TVA), avec un mix de ressources qui devrait refléter l'équilibre entre niveaux intergouvernemental et supranational. L'utilisation d'un impôt sur les sociétés peut être envisagée mais il faut une harmonisation de l'assiette.

S. HALE, Directeur de Green Alliance (Lobby, UK), estime également que la majorité des dépenses communautaires ne sont pas considérées comme légitimes. Il estime que les préoccupations de la population ne sont pas reflétées dans le budget. Les pistes identifiées sont l'utilisation des ressources issues des adjudications des droits d'émission à propos de laquelle le débat doit aboutir (p.ex. création d'un fonds européen), une meilleure prise en compte de la volonté des citoyens plutôt que de celle des Etats membres, la réforme des dépenses, la mise en relation des dépenses et des recettes, mener le débat sur le budget en lien avec les priorités et objectifs stratégiques de l'UE.

M. KEEN, conseiller au FMI, a abordé les options concernant la mobilisation de ressources propres. Les critères de base pour la définition d'un impôt s'appliqueraient : équité, efficacité, visibilité, stabilité/ prédictibilité, faisabilité. Il faut également tenir compte d'autres éléments : l'identification de taxes qui ne pourraient pas s'appliquer au niveau national, le lien avec les fiscalités nationales et l'utilisation des mêmes bases taxables, les effets de concurrence. L'impôt des sociétés, la taxe sur les revenus de l'épargne ou des taxes environnementales pourraient être de bons candidats. Il plaide également pour que l'on ne rejette pas la base TVA car il s'agit d'une base stable, les problèmes techniques qui se posent en la matière demandent néanmoins une harmonisation.

Session plénière – Table ronde

R. BÖGE, membre du Parlement Européen a rappelé l'implication accrue du Parlement dans le débat, et sa volonté de traiter le réexamen selon 2 volets : la révision des perspectives financières 2007-2013 et le budget post-2013. Concernant le premier point, les problèmes qui



se posent sont la lourdeur des procédures, l'absorption des fonds, le sous-financement de certaines rubriques. Il faut résoudre la question de la légitimité pour la période jusque 2015, il y aurait ensuite concordance entre législature et durée des perspectives financières. Au cours du débat il souligne également que le règlement financier doit être revu, sa complexité entraînant trop d'irrégularités, perçues comme des fraudes par l'opinion.

J.-P. JOUYET, Secrétaire d'Etat Français aux Affaires européennes, souligne que le budget européen ressemble peu à un budget national : il est faible, il n'a pas de rôle de stabilisation ni de fonction macro-économique, et ses rôles de financement de biens publics et de redistribution ne sont pas bien assumés. Il résulte d'une évolution historique : PAC, Politique régionale, puis développement de politiques communes qui représentent 20% des crédits et pour lesquelles les compétences sont partagées avec les Etats membres. Il estime que les prochaines perspectives financières doivent traduire les ambitions de l'UE, que l'on ne pourra pas faire plus avec moins de moyens ; il faut également s'adapter au nouvel environnement économique et financier, à un nouveau mode de développement. Il estime toutefois que les contributeurs nets s'opposeront à une hausse des budgets, que certains Etats membres ne voudront pas renationaliser la PAC et que pour faire face aux conséquences de la crise des problèmes de solidarité seront encore à résoudre (cf. politique régionale). Une réflexion est également à mener sur les politiques communes (quelles politiques doivent être privilégiées, quelle est la valeur ajoutée de l'UE, l'efficacité de la gestion communautaire de ces politiques, l'articulation des compétences des Etats membres et de l'UE ?). Il pose la question d'un nouveau partage des moyens entre ces différents domaines d'intervention. Les procédures et modalités de gestion des fonds sont également à revoir. Il estime enfin qu'au niveau des ressources, un choix clair devra être posé entre le développement de ressources propres ou le maintien d'un budget à minima, qui risque d'induire des formes de coopération budgétaire à géométrie variable entre Etats membres.

La Commissaire au Budget, D. GRYBAUSKAITE, a enfin donné quelques éléments de conclusion :

- Il faut mener ce travail de réforme, être ambitieux et prendre ses responsabilités.
- La Commission réfléchit actuellement aux suites à donner à cette réflexion, mais également à la façon de réagir à la crise. Un paquet de mesures sera proposé le 26 novembre, notamment des changements au niveau du Fonds Européen d'ajustement à la mondialisation, des simplifications de procédures pour augmenter la capacité d'absorption (cf. Fonds structurels), l'accroissement de la coopération entre l'UE et la BEI,...
- Pour l'instant les budgets sont limités et le cadre actuel n'est pas souple. Il faut développer des instruments permettant des réponses rapides. Le Fonds d'ajustement à la mondialisation devrait être intégré dans le budget.