



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

---

6.5.2010

# DOCUMENT DE TRAVAIL

sur Financer l'Agenda 2020 malgré la crise budgétaire

Alain Lamassoure

DT\815212FR.doc

PE441.166v01-00

**FR**

*Unie dans la diversité*

**FR**

Une vingtaine de pays européens sont sortis des critères du pacte de stabilité et de croissance. Plusieurs d'entre eux ont un déficit supérieur à 10% du PIB, d'autres un endettement public dépassant les 100%. Dans toute l'Union, toutes les collectivités publiques vont devoir lancer des plans d'économies sans précédent depuis la dernière guerre. Dans une telle situation, comment sera-t-il possible de financer les politiques européennes dont l'Union a besoin, les compétences nouvelles que lui donne le traité de Lisbonne et, au-delà, les ambitions communes de l'agenda pour 2020 ?

Cette situation inédite doit nous donner l'occasion d'**ouvrir la question jamais débattue des relations entre les budgets nationaux et le budget européen**. La présente note a pour objet d'en préciser quelques données.

## **I. Le gel du budget communautaire et ses conséquences**

1. Le financement des politiques européennes est dans l'impasse. Faute d'avoir donné à l'Union de véritables ressources propres, comme le prévoient pourtant tous les traités européens, les Etats membres se sont condamnés à être ses seuls contribuables : ce sont les budgets nationaux qui financent à 80% le budget européen. Anti-communautaire par essence, ce système incite évidemment chaque Ministre des Finances à exiger le « juste retour » de sa cotisation. Résultat : vingt-cinq ans après, malgré quatre nouveaux traités, qui ont accru considérablement les compétences de l'Union, et trois vagues d'élargissement, qui ont doublé le nombre de ses membres « pauvres », le budget communautaire reste scotché à 1% du PIB, inférieur d'un quart au plafond fixé en 1988. De leur côté, les Parlements nationaux ont de plus en plus de mal à comprendre pourquoi ils devraient augmenter leurs impôts ou accroître l'endettement du pays pour financer des politiques décidées ailleurs sans leur consentement.
2. Or, c'est précisément le moment où l'Europe ne peut plus s'en tenir au régime minceur. Conformément au traité de Lisbonne se met en place un service diplomatique européen, qui sera placé sous l'autorité de Lady Ashton, en vue de conduire une politique commune : il y faudra un minimum de crédits de fonctionnement et de crédits opérationnels. Le traité accroît également les compétences de l'Union en matière d'énergie, de recherche, de politique spatiale, d'immigration : sans argent, autant arrêter tout de suite. Il y a plus grave : des programmes industriels majeurs essentiels, décidés depuis plusieurs années, comme le réseau de satellites Galileo (le GPS européen) et le centre mondial de recherche sur l'énergie de fusion, ITER, risquent de s'interrompre faute de financements complémentaires. La première mouture de la « stratégie 2020 » prévoit plusieurs autres programmes de ce genre, au nom de la croissance verte et de l'économie de la connaissance.
3. Et pourtant, face à la crise, les gouvernements trouvent les moyens de financer de nouvelles politiques décidées au niveau européen. Le dernier Conseil européen a décidé de consacrer la bagatelle de 2,4 Md par an, dès 2010, à aider les pays en développement à lutter contre l'effet de serre. Cette somme sera réunie par une contribution de chaque Etat membre, selon une clef de répartition ad hoc, différente de la clef communautaire habituelle. De la même

manière, l'aide à la Grèce sera financée par des prêts accordés par certains Etats, sans passer, ni par le budget communautaire, ni même par l'intermédiaire d'une institution financière communautaire comme la BEI.

4. On comprend l'argument : puisque, de toute façon, c'est le contribuable national qui paiera, ou qui viendra en garantie, pourquoi passer par l'intermédiaire du budget de l'Union ? **Or, il y a un moyen très simple d'éviter de solliciter les budgets nationaux, c'est de donner à l'Europe de nouvelles ressources propres.** Sur ce sujet jugé longtemps tabou, la résolution adoptée le 29 mars 2007 par le Parlement européen dresse un premier état des lieux. Depuis, la protection de l'environnement et la prévention des crises financières ont suscité une véritable émulation dans l'imagination fiscale. Avec une limite commune à toutes ces réflexions : ces ressources sont conçues comme devant alimenter, tantôt le budget national, tantôt un hypothétique fonds mondial, mais jamais le budget communautaire, qui reste le trou noir du débat politique européen.
5. La décision appartient aux gouvernements. S'ils préfèrent bannir toute dépense nouvelle et tout impôt nouveau dans leur stratégie de sortie de crise, l'Union ne pourra qu'accompagner cette rigueur. Mais s'ils jugent nécessaire de lancer des initiatives budgétaires nouvelles, alors l'Union doit être l'une des parties prenantes.
6. Car on finit par oublier l'essentiel. Partout, le budget est le véritable instrument de mesure de l'esprit de solidarité. Et le budget européen mesure aussi la confiance que les participants placent en l'aventure commune, l'*affectio societatis* au sein de la famille. **Plafonner son budget, c'est plafonner la confiance en l'Europe, c'est donner un coup d'arrêt à la solidarité entre Européens.** Les controverses pénibles sur le principe même d'une aide à la Grèce n'en sont, hélas, qu'une triste illustration.

## II. L'intérêt d'une approche commune européennes des budgets nationaux : les « dividendes de l'Europe »

7. La dimension européenne peut aider les Etats membres à sortir de la crise par le haut pour équilibrer leurs finances et en maximiser l'efficacité.  
  
Au fond, il s'agit tout simplement d'appliquer le principe de subsidiarité en matière financière. Chaque fois que l'Union exerce une compétence au lieu et place d'un Etat membre, non seulement cela doit se faire sans charge fiscale nouvelle pour le contribuable, mais cela doit même permettre, toutes choses égales par ailleurs, de réduire les dépenses totales. C'est bien ce que font les grands groupes industriels : **on met les services communs en pool pour profiter des économies d'échelle.**
8. Ainsi, il y a deux manières de concevoir le nouveau service d'action extérieure de l'Union. Entre la formule d'un 28<sup>e</sup> réseau diplomatique et la fusion des 27 réseaux nationaux existants au sein d'un service européen unifié, la gamme des solutions intermédiaires est large : que tous les Etats membres soient représentés à Washington ou Pékin est compréhensible, mais que 4 ambassades

de pays européens, plus celle de l'Union, soient présentes au Botswana, c'est au moins 3 de trop. Il en va de même pour les services consulaires, alors que les accords de Schengen et les traités européens posent le principe de la coopération consulaire sans limite entre les Etats membres.

9. Relativement faibles dans le cas des services diplomatiques et consulaires, les économies peuvent être bien plus substantielles dans d'autres domaines. Soit du fait d'un transfert de compétences d'un même type vers Bruxelles, soit tout simplement par la comparaison systématique des actions des uns et des autres dans le souci d'éviter les doubles emplois. Ainsi, en matière de recherche, l'Union affecte chaque année des sommes substantielles, autour de 8 Md, pour un programme-cadre. Mais il s'y ajoute les dépenses nationales, dont la plus grande partie sont décidées dans l'ignorance de ce que font les voisins, avec des duplications et des concurrences inutiles. Il en va de même pour l'aide au développement : l'addition des budgets nationaux aboutit à une somme dix fois supérieure au budget communautaire, lui-même dupliqué par le budget intergouvernemental du Fonds européen de développement. Sur le terrain, les représentants des Etats membres et ceux des divers services compétents de la Commission s'ignorent et se concurrencent au mépris de la bonne gestion et, plus encore, de la bonne diplomatie. Le temps des vaches maigres ne permet plus ce genre de gaspillage.
10. Encore plus prometteur est le domaine tabou de la défense. Les risques de double emploi entre l'Union européenne et l'OTAN, sans cesse mis en avant par nos amis Américains, devraient faire sourire face aux multiples redondances qui existent entre nos forces nationales. Nos 27 armées ont un total de 2 millions d'hommes sous l'uniforme. Moins de 5% de ceux-ci sont capables de mener «une action de forte intensité», comme on dit pudiquement, c'est-à-dire de combattre. Comment justifier, en 2010, cet empilement de moyens hétéroclites, parfois modernes, souvent désuets, toujours redondants, dont le coût est disproportionné par rapport à l'efficacité potentielle que, d'ailleurs, on ne mesurera jamais ? Le théâtre afghan est une cruelle illustration en vraie grandeur des capacités militaires comparées de tous les membres de l'OTAN.
11. Voilà vingt ans que la guerre froide est terminée. Nous n'avons profité que très partiellement des « dividendes de la paix ». Il y manque, de ce côté-ci de l'Atlantique, les « dividendes de l'Europe. » La crise sans précédent de tous nos budgets nationaux est une occasion unique de faire enfin ce que commande le bon sens, ce qu'attendent nos opinions publiques (les sondages montrent que la mise en commun des moyens de défense est plébiscitée partout sur le continent) et ce que conseillent nos militaires eux-mêmes, rompus depuis vingt ans aux exigences de la coopération internationale : se partager les rôles, avec l'OTAN et entre Européens, pour la défense de l'Europe dans le monde d'aujourd'hui. Seule, une vraie coopération européenne peut nous permettre d'économiser sensiblement sur la défense sans compromettre notre sécurité.

### **III. La grande complexité du financement des politiques européennes**

12. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le budget de l'Union est loin

d'être le seul instrument permettant de financer les politiques européennes et, au-delà, les actions liées à des objectifs communs européens. **En fait, il n'y a pas moins de 7 catégories de sources, obéissant chacune à des règles différentes.**

13. *Le budget européen* proprement dit. Depuis le traité de Lisbonne, il est adopté par accord entre le Conseil et le Parlement, selon une procédure particulière de codécision. En 2010 il se monte à 123 Md. Depuis 1988, le budget annuel est enserré dans un cadre pluriannuel qui plafonne les dépenses en 5 catégories. Le cadre en cours porte sur les années 2007-2013 et doit faire l'objet d'une révision à mi-parcours en 2010.
14. *Le FED, Fonds européen de développement*, finance l'aide aux pays ACP. C'est un fonds interétatique, mais il est géré sous un contrôle politique assez étroit du Parlement européen. Tout le monde convient qu'à terme il a vocation à rejoindre le budget communautaire, mais chaque présidence tournante successive y renonce vite: la clef de répartition du financement entre les Etats membres est différente de la clef communautaire, et sa renégociation n'est envisageable que dans le cadre d'une refonte globale des finances européennes.
15. Les gouvernements sont tentés de reproduire ce type de formule : ils y ont recouru, presque en catimini, lors du Conseil européen de mars 2010, pour financer l'aide promise par l'U.E. aux pays en développement pour lutter contre l'effet de serre. Mais à la différence du FED, pour l'instant il ne s'agit pas d'un fonds doté d'un statut, de règles de fonctionnement et d'un contrôle démocratique. Les gouvernements se sont simplement mis d'accord sur le principe et le montant de l'aide, et sa répartition entre les Etats membres – sans recourir au budget communautaire.
16. *Les contributions officielles des Etats membres au financement de politiques ou d'institutions européennes.* C'est une rubrique assez vaste et hétérogène. On y trouve à la fois :
  - Les cofinancements nationaux des programmes communautaires qui les requièrent : fonds structurels, politique de cohésion, programme-cadre recherche notamment.
  - Les financements nationaux complétant des programmes communautaires ou complétés par eux : les financements des programmes spatiaux de l'ESA, ceux du fonctionnement d'une majorité d'agences européennes en sont des illustrations.
  - Les dépenses engagées par les Etats pour des actions parallèles à celles de l'Union sont une variante de cette catégorie : ainsi pour les opérations de maintien de la paix, dont les dépenses civiles sont prises en charge par le budget européen, selon des procédures appropriées, alors que chaque Etat garde la responsabilité de ses dépenses militaires opérationnelles. Notons au passage que les Etats qui acceptent de participer à de telles opérations payent deux fois (sur leur budget national et dans leur participation au budget commun), à quoi s'ajoutent les pertes humaines : c'est un domaine où il existe une marge de progression dans la solidarité communautaire.

17. *Les dépenses nationales qui contribuent à la réalisation d'objectifs communs européens.*  
C'est la catégorie sans doute la plus importante en volume, mais aussi celle qu'il est le plus difficile de cerner de manière précise. Par « objectifs communs européens », il faut entendre les domaines dans lesquels la compétence juridique et financière reste essentiellement nationale, mais pour lesquels les Etats membres se donnent ensemble les mêmes objectifs : la stratégie de Lisbonne, le plan énergie-climat, la stratégie de sécurité de l'Union en sont les meilleurs exemples.
18. Identifier ces dépenses et les évaluer est très important pour deux raisons. D'une part, face aux difficultés extrêmes d'accroître le budget européen, c'est le seul moyen de vérifier que pourront être financés ces objectifs majeurs ; d'autre part, le bon usage de ces fonds pose un problème de contrôle démocratique, donc de coordination entre les Parlements nationaux, qui en disposent, et le Parlement européen, chargé de suivre la réalisation des objectifs.
19. *Les dépenses engagées par les Etats membres au profit de citoyens de l'Union venus bénéficier de leurs services publics.*  
Ce problème radicalement nouveau n'a jamais donné lieu à examen dans un cadre communautaire. Pourtant, il y a déjà cinq ans, l'arrêt Watts de la Cour de Justice a joué le rôle de détonateur : la Cour a contraint le N.H.S. britannique à payer à un hôpital français les frais de chirurgie liés au traitement d'une ressortissante britannique qui n'avait pu obtenir des soins appropriés dans son pays. Cette validation juridictionnelle du « droit au tourisme sanitaire » a une portée telle que l'Espagne, dont les services hospitaliers sont particulièrement prisés de ses voisins, s'est opposée au projet de directive destiné à y donner suite. Mais le problème ne pourra pas être éternellement éludé. D'autant qu'il ne se limite pas au domaine de la santé : le droit communautaire supprimant désormais les conditions de ressources dont un citoyen européen devait justifier pour séjourner dans un autre pays de l'Union, le partage de la prise en charge de l'aide sociale devra bien être négocié entre les Etats, bilatéralement, multilatéralement, ou au niveau communautaire. Une forme de chambre de compensation sera sans doute nécessaire. Mieux vaut y réfléchir et s'accorder avant d'être débordé par le nombre de cas.
20. *Les prêts de la B.E.I.* qui financent des projets communautaires, souvent en complément de fonds européens. Institution originale, créée par le traité de Rome mais dont les seuls actionnaires sont les Etats membres, la B.E.I. est un puissant financeur des investissements décidés à Bruxelles. Son rôle ne pourra que s'accroître en période de très basses eaux budgétaires.
21. Il existe maintenant une *autre catégorie de prêts, consentis par certains Etats membres à d'autres Etats membres en difficulté financière.* Le traité a prévu un mécanisme d'aide de l'Union aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles (article 122). Depuis la crise grecque s'ajoute maintenant la possibilité de prêts publics accordés par certains gouvernements, même à un pays de l'euro, selon une clef de répartition au cas par cas. Les Parlements nationaux sont saisis de la validation juridique et politique de la décision mais,

s'agissant de l'exercice de la solidarité européenne et du fonctionnement de la zone euro, leur intervention ne doit pas être exclusive de celle du Parlement européen. Encore un domaine nouveau pour la coopération interparlementaire.

#### **IV. L'instrument de la coordination : la conférence interparlementaire**

22. En matière budgétaire, la pratique parlementaire la plus répandue dans la zone euro distingue le débat d'orientation, qui a lieu généralement au printemps, et le vote proprement dit, qui intervient à l'automne.
23. Pourquoi ne pas **inviter les Parlements nationaux à faire précéder le débat d'orientation propre à chacun par un débat commun** ? Celui-ci se tiendrait par vidéoconférence : chacun se sent plus à l'aise chez soi, et cela permettrait de mobiliser plus facilement la presse nationale.

Le simple fait qu'un tel débat ait lieu aurait trois avantages appréciables.

- Le débat devrait évidemment se fonder sur des hypothèses économiques communes : les prévisions relatives aux PIB, aux taux d'intérêt, au cours de l'euro, au prix du baril, etc. devraient être identiques. Progrès sensible par rapport à la pratique actuelle, où chacun choisit les prévisions qui facilitent ses choix.
  - L'ouverture du débat national sur les orientations budgétaires par la prise en compte de la dimension européenne et des perspectives de chacun des partenaires serait un rempart non négligeable contre la tentation du repli sur soi.
  - Enfin, ce serait évidemment l'occasion de faire le point et de se comparer mutuellement sur la manière dont chacun honore ses engagements européens, qu'il s'agisse du pacte de stabilité et de croissance ou des politiques liées à la stratégie 2020, par exemple. Sans autre sanction et sans autre encouragement que ceux du regard des autres
24. Il faut rappeler que le recours à ces comparaisons nationales était au cœur de feu la stratégie de Lisbonne. Mais les gouvernements se sont opposés à la publication, autre que confidentielle, des performances individuelles, qui n'aurait pas été flatteuse pour certains amours-propres nationaux. Cette comparaison, ce « benchmarking », est pourtant un outil essentiel. La mobilisation des parlements est une meilleure garantie de sa large diffusion auprès des médias et des opinions publiques.
  25. Ce genre de débat serait un premier pas vers une remise en ordre de la répartition des financements des politiques européennes entre le budget communautaire, les budgets nationaux, et les financements type BEI. En même temps, ce serait l'occasion de réfléchir à la mise sur pied d'un véritable contrôle démocratique des actions cofinancées.
  26. Prenons un cas concret. L'Union intervient dans une opération de maintien de la paix. Forte des pouvoirs que lui confère le traité de Lisbonne, la Haute-Représentante coordonne l'action des forces militaires, payées par les Etats volontaires, les moyens de coopération des Etats membres, et ceux des divers

services de la Commission impliqués. En cas de besoin, elle peut suspendre les négociations d'aide et même les négociations commerciales engagées par la Commission avec l'une des parties au conflit. L'intervention de l'Union peut désormais être globale. Elle doit donc être contrôlée et jugée en tant que telle. En l'état actuel, ni les Parlements nationaux, ni le Parlement européen ne sont en mesure de le faire : chacun est limité à la vision de l'emploi de ses crédits propres.

27. Autre exemple, la multiplication des catastrophes naturelles a conduit la Commission à étudier la création d'une force européenne de protection civile. La Commission y travaille. Là encore, il y aura mélange de moyens nationaux et communautaires : qui contrôlera quoi ?
28. Et si des Etats lancent une coopération à quelques-uns, dans quelque domaine que ce soit, il faudra bien trouver le moyen de combiner le contrôle des Parlements nationaux avec une vision communautaire.

#### V. Pour une conférence financière européenne

29. L'urgence de l'après-crise conduira naturellement à prendre un certain nombre d'initiatives pragmatiques, sans attendre une négociation globale. Mais celle-ci sera vite nécessaire, si l'on ne veut pas laisser se tisser un embrouillamini de fonds, de mécanismes, d'accords partiels, de clefs de répartition, échappant à la maîtrise de leurs auteurs et, évidemment, à tout contrôle politique ou médiatique.
30. Donner à l'Union son statut financier exigera une négociation longue, complexe, d'une difficulté politique exceptionnelle. Mais nous savons d'expérience quelle est la méthode permettant de gérer la complexité dans le cadre européen : c'est la formule de la convention, c'est-à-dire, la réunion de représentants des gouvernements et des Parlements nationaux avec ceux des institutions communautaires.
31. La dernière présidence belge avait pris l'initiative de réunir la Convention pour l'avenir de l'Europe, dont elle avait fait adopter le mandat : il aura fallu près de dix ans, mais l'Union a maintenant ses institutions nouvelles. **La future présidence belge pourrait convoquer une conférence financière européenne, de composition comparable.** Sa mission serait de proposer un accord politique d'ensemble sur la répartition des rôles entre budgets nationaux et communautaire sur le financement des politiques européennes, sur le régime des ressources du budget de l'Union, et sur le contrôle démocratique du tout.