



PREMIER MINISTRE



2007

Actes du Séminaire du 11 juillet 2007

Quel budget pour l'Union européenne ?

ACTES

Séminaire « Stratégie de Lisbonne 4 » « Quel budget pour l'Union européenne ? »

11 juillet 2007



SOMMAIRE

Ouverture par Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique.....	3
Introduction par Vasco Cal, membre du cabinet de la Commissaire européenne Dalia Grybauskaitė (voir présentation jointe en annexe).....	5
Les dépenses publiques de l'UE et de ses États membres : forces et faiblesses7	
Intervention de Jacques Le Cacheux, directeur du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques à Paris (voir présentation jointe en annexe)	7
Daniel Bergvall, chef de projet à la division « budget et dépenses publiques » de l'OCDE.....	9
Philip Whyte, <i>senior economist</i> au Centre for European Reform à Londres.....	11
Quelle répartition des dépenses publiques entre niveau national et niveau communautaire ? 17	
Intervention de André Sapir, professeur d'économie à l'université libre de Bruxelles, chercheur associé au think tank Bruegel (voir présentation jointe en annexe).....	17
Willem Molle, professeur d'économie à l'université Erasmus de Rotterdam et senior advisor à Ecorys aux Pays-Bas.....	19
Mojmir Mrak, professeur d'économie à l'université de Ljubljana et coordinateur de la <i>task force</i> slovène sur le budget européen.....	20
Comment améliorer le financement de l'Union européenne ?.....25	
Intervention de Stefan Lehner, directeur des ressources propres, évaluation et programmation financière à la DG budget de la Commission européenne (voir présentation jointe en annexe)	25
Stefano Micossi, directeur général du <i>think tank</i> Assonime à Rome.....	27
Jorge Nunez Ferrer, associate research fellow au Centre for European Policy Studies, à Bruxelles.....	29
Conclusion par Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique.....	34
ANNEXES	35

09 h 00



Ouverture par Philippe Mills, directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique

Bonjour,

Je suis très heureux de vous accueillir pour ce séminaire de travail européen sur le budget de l'Union, dans la salle Jean Monnet où se sont déroulés les travaux d'initiation de la construction européenne et les premières négociations du traité CEECA. Le budget de l'Union européenne est un enjeu important pour la croissance et la cohésion de nos pays. La Commission lancera sa révision à l'automne prochain. Ce quatrième séminaire¹ a donc pour but d'approfondir la réflexion sur le sujet grâce aux interventions de nombreux experts et acteurs académiques, administratifs ou sociaux, qui viennent de douze pays de l'UE. Le calendrier établi par le Conseil de décembre 2005 a l'avantage de permettre à l'ensemble des parties concernées d'évoquer la structure et le niveau du budget de l'UE très en amont des décisions finales, sans se positionner d'emblée sur des propositions chiffrées et en évitant les marchandages financiers entre États. Il permet aussi de renouveler l'approche du débat sur le budget de l'Union européenne, puisque seront intégrés des éléments à la fois économiques, financiers, comptables, diplomatiques et sociologiques. C'est dans cette perspective que nous organisons ce séminaire aujourd'hui, en essayant d'aborder quelques-uns des enjeux centraux de la prochaine révision du cadre financier, à partir de plusieurs séries de questions présentées dans le document joint à votre dossier.

Première série de questions : les dépenses publiques de l'UE et de ses États membres

La remarque récurrente est que l'Union ne consacre pas assez d'argent aux dépenses d'avenir, comme l'éducation ou la recherche et développement, pourtant invoquées par la Stratégie de Lisbonne et qui conditionnent sa réussite à l'horizon 2010, et sa poursuite. Cela élargit le débat au-delà du seul champ du budget communautaire, en direction des dépenses publiques nationales qui jouent un rôle majeur dans beaucoup de secteurs clés de cette Stratégie et vers les dépenses privées.

Deuxième série de questions : la répartition de la dépense publique entre le niveau national et le niveau communautaire

De nombreux rapports ont montré dans quels secteurs il pourrait être souhaitable d'accroître les dépenses communautaires et à l'inverse, ceux dans lesquels elles pourraient être réduites. Le budget de l'UE n'a pas été mis en place pour répondre à l'ensemble des défis économiques et sociaux auxquels les pays européens sont confrontés. Il a été conçu avant tout pour répondre à un défi précis de redistribution : compenser les effets inégalitaires de l'intégration économique européenne. Cette focalisation est-elle toujours primordiale ? Comment le débat

¹ Les actes des trois précédents séminaires sont également disponibles sur le site du Centre d'analyse stratégique (<http://www.strategie.gouv.fr/>) : *Priorités des réformes et conditions de mise en œuvre* (juin 2006) ; *Innovation, concurrence et ouverture des marchés : quelles complémentarités entre ces politiques publiques ?* (novembre 2006) ; *Éducation et formation* (janvier 2007).

sur la subsidiarité communautaire intègre-t-il l'hétérogénéité nécessaire des préférences collectives et des besoins nationaux dans une Union à 27 membres ? Ce débat peut-il être éclairé par l'exemple d'autres « fédérations budgétaires » et sous quelle forme ?

Troisième série de questions : le financement de l'UE

Le système de ressources propres a connu des modifications importantes entre 1970 et 1988. La révision du budget 2008-2009 sera-t-elle l'occasion de le réformer ? Pourquoi et dans quelles directions ? La discussion sur le « juste retour » et les compensations obtenues par certains membres occupe une place centrale dans les débats budgétaires européens. Doit-on se contenter de le déplorer ou faut-il intégrer cette notion en essayant de lui donner une définition robuste ? Enfin, est-il possible d'identifier la ou les ressources pour le financement de l'UE susceptibles de réunir les qualités requises en termes d'efficacité, d'égalité et de transparence ?

Voilà à grands traits quelques-unes des questions que l'on pourra aborder ce matin dans ce séminaire. Je suis certain que l'ensemble des intervenants et des participants pourra apporter de très utiles éléments de réponse. D'autant plus qu'aujourd'hui, en ce mois de juillet 2007, nous savons bien que, sur ce thème, le temps des réponses définitives n'est pas encore venu, ce qui nous donne encore plus de liberté pour nous livrer à cet exercice. En vous remerciant encore de votre participation, je vais passer la parole sans plus tarder à Vasco Cal.

09 h 10



Introduction par **Vasco Cal**, membre du cabinet de la Commissaire européenne Dalia Grybauskaitė (voir présentation jointe en annexe)

Merci. Je ne vais pas développer l'ensemble des transparents que j'ai envoyés car nous n'avons que dix minutes pour cette présentation. Je ferai seulement part de quelques réflexions. Tout d'abord, je pense que c'est la première fois que la Commission reçoit un mandat aussi ambitieux du Conseil européen et du Parlement. Il est sans limite : tous les aspects des dépenses et des ressources feront l'objet de débats et d'analyses par la Commission.

Quel est le calendrier des travaux ? Le séminaire de la Commission le 13 septembre débouchera sur l'adoption d'un *Issues Paper*, avec des questions préparées dans l'optique d'une consultation publique. Ce débat aura lieu jusque mai-juin 2008 et sera clos par une conférence politique. La Commission présentera le *Budget Review Paper* fin 2008, début 2009. L'*Issues Paper* présentera les défis de l'UE à un horizon très large de 25 ans. Ce sera un document avec des questions ouvertes et non pas budgétaires. Ce débat doit en effet se concentrer sur les priorités politiques et non pas sur des chiffres, afin que soient discutés le sens de l'UE et les aspects les plus importants de la politique communautaire pour les futures décennies. Ainsi, il doit dépasser le cadre des prochaines perspectives financières.

Deux autres réflexions parallèles en cours vont être lancées juste après l'*Issues Paper* sur la révision du budget : le rapport sur la cohésion et l'état de santé de la PAC. Ces questions restent ouvertes. Elles peuvent encore être débattues.

Maintenant, je voudrais porter la réflexion sur le type de document qui va naître de ces débats en 2008-2009. À la fin du débat public, la Commission ne devrait pas présenter de proposition achevée. Elle doit profiter des deux années de discussions et réflexions, avant les prochaines perspectives financières présentées par la nouvelle Commission en 2011, pour lancer un débat plus en détails sur différents scénarios décrivant le développement de l'UE. Trois possibilités théoriques se dessinent : un scénario ambitieux qui prendrait en considération toutes les nouvelles possibilités offertes par le traité réformé pour développer les politiques communautaires, un deuxième scénario de réforme approfondie de la situation actuelle et un troisième qui serait la continuation des tendances récentes. Les États membres discuteront de ces possibilités, la prochaine Commission en tirera les leçons et présentera les propositions pour les prochaines perspectives financières. Voilà les quelques réflexions que je pouvais faire en si peu de temps sur un sujet si vaste.

Philippe Mills

Merci beaucoup. Avant de passer la parole aux intervenants du premier atelier, je voudrais expliquer comment nous allons procéder. Lors de chaque atelier, les intervenants ont dix à quinze minutes pour présenter le sujet principal qu'ils veulent aborder. Puis, les discutants ont dix minutes pour intervenir, après quoi les autres participants pourront échanger leurs points de vue. Bien entendu, vous pouvez poser toutes les questions que vous voulez. Le premier

ACTES – Stratégie de Lisbonne 4 « Quel budget pour l'Union européenne ? »

atelier fait ressortir de nombreuses questions, que j'ai mentionnées dans mon introduction. Nous entendrons trois intervenants : Jacques Le Cacheux, de l'OFCE, Daniel Bergvall, de l'OCDE et enfin Philip Whyte, du Centre for European Reform, qui nous donnera le point de vue britannique.

09 h 20

Les dépenses publiques de l'UE et de ses États membres : forces et faiblesses



Intervention de Jacques Le Cacheux, directeur du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques à Paris (voir présentation jointe en annexe)

On m'a demandé de dresser un état des lieux, ce qui, bien sûr, est impossible en quinze minutes. Je n'entrerai donc pas dans le détail du budget européen mais je mettrai en avant quelques aspects de l'articulation entre les politiques de dépenses publiques de l'UE et de ses États membres. D'abord, tout le monde reconnaît que l'accord de décembre 2005 est mauvais. Le Parlement l'a fait savoir en votant contre la première fois puis en l'acceptant seulement après de nombreuses négociations. Non seulement la taille du budget est insuffisante, mais il est prévu qu'elle diminue d'ici 2013, ce qui est une contradiction en soi puisque l'UE est censée mettre en place des programmes de plus en plus élaborés. De plus, la structure des dépenses est inerte. Trop d'importance est accordée à certaines dépenses qui sont moins justifiées aujourd'hui qu'il y a quelques années. À l'inverse, il n'y a pas assez de moyens pour des politiques qui pourraient être mieux menées à l'échelon européen que national.

Voilà pour le constat. En mars 2005, alors que le Conseil européen réformait le Pacte de stabilité et relançait le processus de Lisbonne, il avait émis des conclusions quasiment similaires à celles de l'année précédente. Elles n'ont servi à rien. La conséquence des réactions négatives, notamment du Parlement, a été de confier un mandat très large à la Commission pour revoir l'intégralité du dossier.

La question des dépenses publiques se pose en trois points.

Premier point : la question de la taille du budget européen par rapport aux budgets nationaux. Le budget européen est d'une taille modeste par rapport à celui des fédérations existantes. Évidemment, l'UE n'est pas une fédération mais il y a des similarités qui autorisent des comparaisons intéressantes, particulièrement sur le partage des compétences et la manière dont les politiques sont développées et les programmes financés. Par exemple, le budget de la fédération des États-Unis dans ses prémices, au 19^e siècle, s'élevait à 2 % ou 3 % du PIB, c'est-à-dire trois fois plus que celui de l'UE.

Deuxième point : l'une des raisons de l'incapacité à accroître le budget est l'obsession du « juste retour ». Philippe Mills a laissé entendre tout à l'heure qu'il était justifié. Je ne crois pas, en tout cas pas sous cette forme. Il est légitime d'être préoccupé par des notions d'équité entre États mais il ne faut pas confondre l'équité et le juste retour. C'est lié au fait que de nombreuses dépenses de l'UE sont considérées comme de la redistribution et qu'il n'y a pas de distinctions claires entre ces dépenses et celles destinées à fournir des biens publics européens. Autant sur ces dernières, la notion de juste retour me semble totalement injustifiée, autant sur les premières, il est possible d'en discuter, par rapport aux ressources et à la répartition de la charge du financement.

Troisième point: si tout le monde approuve les mêmes grandes orientations (Lisbonne, recherche, effet de serre, politique de l'énergie et du transport, etc.), personne ne s'accorde sur la signification concrète en termes de biens publics européens. Au lieu de proclamer des attachements et des grands principes, il faut arriver à se mettre d'accord et préciser ce que l'on veut faire ensemble, même si cela devient compliqué lorsqu'il faut répartir les financements entre des entreprises et des sites nationaux. On voit bien avec des projets comme Galileo que cela pose d'énormes problèmes de répartition, mais à un moment ou à un autre, il faut pouvoir les affronter. Pour résoudre ce problème de répartition, il doit être possible de trancher en mettant en place un système d'arbitrage, comme au niveau national. Il faut faire des choix politiques.

J'en viens donc aux institutions, qui devront donc être réformées si l'on veut avancer. Je ne vais pas revenir sur les questions de stabilisation. Il y a un certain nombre de problèmes qui caractérisent le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires nationales mais ce n'est pas le principal sujet de nos discussions aujourd'hui. Concernant les règles de décision, il y a deux points sur lesquels on pourrait réfléchir :

- la première question est celle de l'unanimité. Malheureusement, le traité de réforme des institutions, qui sera certainement appliqué à l'horizon de 2017-2020, ne prévoit pas de réformes de cette règle, ce qui est un désastre. Dès lors que des questions de biens publics et de répartition sont mêlées, la règle de l'unanimité entraîne un blocage, d'autant plus aujourd'hui avec une Union élargie à 27 membres ;

- le deuxième problème est la planification à moyen terme. C'est un handicap qui provoque une inertie du budget. La période de planification est passée de quatre ans à sept ans. Il serait plus judicieux de passer à cinq ans, puisque cela coïnciderait avec la législature du Parlement et le mandat de la Commission.

Il existe en fait un troisième problème : la question de la coordination et de la gestion du processus de Lisbonne. L'accent mis sur la concurrence entre les pays est pernicieux dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques de biens publics européens. Autant cette concurrence est utile pour faire fonctionner des marchés et des biens privés, autant elle est mauvaise lorsqu'il faut faire émerger des biens publics.

Je rappelle qu'en 1977, lors du 20^e anniversaire du traité de Rome, le rapport McDougall avait proposé des pistes de réflexions sur la manière de faire évoluer le budget européen. Trente ans plus tard, on ne constate pas d'énormes progressions dans cette direction. Il n'avait pas non plus eu beaucoup d'effets à l'époque. Mais il peut constituer un cadre de réflexion ou un point de départ assez utile, non dans ses conclusions mais dans la démarche basée sur la répartition optimale des compétences entre niveaux national et européen. Le rapport suggérait d'accroître le budget et de mettre l'accent sur les ressources propres. La question est encore plus pertinente aujourd'hui dans une union monétaire avec un marché unique.

Je vais conclure par une réflexion sur la question suivante : comment concilier la taille faible du budget européen avec la nécessité de faire émerger des politiques communes et des biens publics européens ?

Pour des raisons politiques, transférer des compétences implique une réduction de celles des gouvernements nationaux, ce qui est difficile à obtenir. Est-il possible de concilier les deux ? Peut-on avoir des orientations communes opérationnelles et suffisamment fortes avec un

certain degré d'autonomie des gouvernements nationaux ? La question se pose dans toutes les fédérations et confédérations. Les réponses apportées par les expériences historiques sont très différentes : le Canada ou la Suisse n'ont rien à voir avec les États-Unis ou l'Allemagne.

Outre les règles de décision, l'aspect des incitations est le plus important. C'est ce que j'appelle le « fédéralisme pigouvien ». Il faudrait laisser entre les mains des gouvernements nationaux et du secteur privé les instruments de dépenses budgétaires. Le budget européen aurait simplement un rôle incitatif qui pousserait à réduire le coût marginal de la dépense publique dans les domaines plus adaptés à un caractère collectif et européen.

Philippe Mills

Merci beaucoup pour ces propositions qui, je crois, vont faire réagir notamment sur les questions d'unanimité, de délais, sur le fait qu'il faut revenir à 1977 pour viser au-delà de 2013. Je passe la parole à Daniel Bergvall, qui va nous présenter une comparaison internationale.

Discutants



Daniel Bergvall, chef de projet à la division « budget et dépenses publiques » de l'OCDE

Merci beaucoup. Comme vous l'avez vu dans la présentation, il y a une certaine inertie du budget, aussi bien au niveau de l'Europe qu'au niveau national. Les discussions sur les nouveaux budgets portent souvent sur les changements marginaux, pas sur la composition ni sur les priorités globales de l'ensemble des dépenses. Dans cette discussion budgétaire, il serait donc utile de mettre l'accent sur les dépenses en général au lieu de parler de changements d'année en année. Avant de se demander si le budget européen est trop modeste ou non, il faudrait évoquer plusieurs enjeux : 1) Quelles dépenses devraient être engagées par l'UE et quelles dépenses par les États ? Étant donné le principe de subsidiarité, augmenter le budget européen ne devrait pas être un objectif en soi. 2) Il faut aussi s'interroger sur la coordination des activités entre membres européens afin de mettre en œuvre des objectifs communs, mais pas forcément des financements communs. 3) Faut-il que le budget finance pleinement certaines activités ou qu'il soit un mécanisme incitatif, par exemple à travers le co-financement ?

La discussion sur la taille insuffisante du budget européen n'est-elle pas liée, au moins en partie, à une incapacité à redéployer les fonds communautaires ? La question de la réaffectation des ressources se pose d'autant plus que les États membres se focalisent sur les conséquences financières de ces changements. La priorité n'est pas fixée sur les politiques mais sur l'incidence exprimée en euro pour chaque pays de l'UE.

Le budget de l'UE est modeste, mais il ne faut pas que cela devienne un prétexte pour ne pas remplir les objectifs comme ceux de la Stratégie de Lisbonne. Le financement de l'éducation, de la recherche et du développement provient principalement des budgets nationaux. Les objectifs ne sont pas atteints soit parce que l'engagement au niveau national n'est pas suffisant, soit parce que les objectifs sont trop ambitieux. Étant donné sa taille relativement petite, le budget européen ne reflète pas les priorités d'ensemble des États membres, mais plutôt leurs priorités du point de vue des responsabilités financières accordées à l'UE. Un

cadre existant, dédié à la distribution des dépenses, ne doit pas être considéré comme acquis car les chiffres et les situations changent. De plus, les pays veulent garder leur mot à dire. Peut-être faudrait-il de nouvelles règles de vote qui permettraient d'introduire des changements plus facilement, mais les pays membres ne voudront sûrement pas accorder trop de responsabilités à l'UE. Celle-ci doit se montrer prudente lorsqu'il s'agit de définir des objectifs. Pour avoir un sens, ces objectifs doivent être crédibles et représenter un engagement véritable de la part des pays membres.

Il est difficile pour l'OCDE d'avoir une vision d'ensemble quant aux dépenses publiques et à leur évolution. Dans certains pays de l'OCDE et de l'UE, le ratio de dépenses est de 30 % à 35 % du PIB, dans d'autres, comme la Suède, il s'élève à environ 55 % du PIB. Des différences apparaissent au niveau des dépenses et de leurs affectations. Les écarts sont grands en ce qui concerne la protection sociale, minimes pour l'éducation et la santé. Avec le vieillissement de la population, il y aura de plus en plus de pressions sur les finances publiques dans tous les pays. Ceux qui ont déjà un ratio important devront effectuer une réaffectation des dépenses, plutôt qu'une augmentation des dépenses, et les autres, une combinaison des deux.

La part du budget consacrée à l'agriculture ou à l'éducation, par exemple, ne diffère pas beaucoup en comparaison avec les États-Unis ou le Japon. Mais puisque les pays organisent leur système d'une manière différente, il y a aussi une grande part de dépense privée qu'il faut prendre en compte dans ces secteurs.

Le rôle de l'UE dépasse le fait d'allouer des dépenses ou d'augmenter son budget. Il s'agit de coordonner les objectifs, ce qui nécessite une volonté politique des pays de mobiliser les budgets nationaux.

Un grand nombre de services sont fournis par les gouvernements dans les pays de l'UE. Faut-il diminuer ce poids financier en le faisant porter par les ménages ou le secteur privé ? Le partenariat public-privé (PPP) serait une possibilité pour augmenter les dépenses dans les secteurs où les gouvernements étaient traditionnellement les fournisseurs principaux. Il devient de plus en plus courant dans les entreprises. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, de plus en plus de pays ont entrepris des PPP. Les gouvernements les ont mis en place pour améliorer la valeur ajoutée de leurs dépenses ainsi que pour apporter des financements privés au service public. Ils les ont également introduits pour faire face à l'augmentation des déficits et de la dette publics au milieu des années 1990. Les gouvernements ont désormais admis que les PPP sont un instrument capable d'améliorer la valeur ajoutée des dépenses, mais qu'ils ne constituent pas nécessairement une source de financement additionnelle propre à combler les besoins de financement non couverts. Les PPP ne peuvent donc résoudre à eux seuls tous les problèmes de déficit et d'endettement. Le pays le plus connu pour les PPP est le Royaume-Uni, où les « initiatives de financement public et privé », comme les nomment les Britanniques, ne concernent environ que 10 % des investissements publics.

[Philippe Mills](#)

Merci pour cet ensemble d'éléments très complet, notamment sur la question de savoir s'il faut ou non compter sur la hausse des dépenses privées dans certains secteurs pour atteindre certains des objectifs de l'UE. Je passe la parole à Philip Whyte qui aura peut-être des

réactions sur la proposition de Jacques Le Cacheux en matière d'unanimité, sur sa condamnation vigoureuse de cette procédure en matière de budget européen et sur cet équilibre entre public et privé pour atteindre les objectifs des politiques européennes.



Philip Whyte, *senior economist* au Centre for European Reform à Londres

Bonjour. Laissez-moi d'abord remercier le Centre d'analyse stratégique de m'avoir invité à ce séminaire. Les documents distribués aux intervenants évoquent trois questions auxquelles je vais essayer d'apporter des réponses très brèves. Je vous prie de m'excuser par avance si mes propos vous laissent penser que je suis « l'anglo-saxon de service ».

La première question était : quelle est la situation des dépenses publiques de l'UE par rapport à celles des pays hors UE ?

Comme Jacques Le Cacheux et Daniel Bergvall l'ont souligné, il est nécessaire de distinguer ce qui relève des dépenses communautaires de ce qui relève des budgets nationaux.

Au niveau national, deux chiffres se dégagent. Le premier indique que les dépenses publiques s'élèvent en moyenne à 46 % du PIB au sein de l'UE. Il y a bien sûr de grandes variations entre les pays, avec des niveaux allant de 33 % pour l'Estonie à 54 % pour la France et la Suède. Avant de venir à Paris, j'ai cherché combien de pays à l'extérieur de l'UE présentaient des niveaux de dépenses publiques plus élevés que la Suède et la France. Je n'ai pu en trouver que trois : l'Irak, Cuba et Sao Tomé. Je suis bien sûr délibérément provocant et facétieux. À la différence de ces trois pays, la France et la Suède ont des États qui fonctionnent très bien et qui font généralement un excellent travail de production de biens publics. Plus sérieusement, mon propos est le suivant : replacée dans un contexte international, la dépense publique de l'UE apparaît en moyenne très haute. Et rien ne prouve qu'il faille encore accroître les dépenses publiques par rapport aux niveaux actuels.

Le second chiffre marquant s'agissant des dépenses publiques nationales au sein de l'UE tient à leur composition : un pourcentage inhabituellement élevé de ces dépenses porte sur les dépenses sociales et les transferts plutôt que sur les « fonctions régaliennes » comme la défense et l'ordre intérieur. Depuis 1990, ce pourcentage s'est en moyenne élevé à 26 % du PIB. Les différences avec les autres pays sont assez frappantes : les ratios sont de 18 % pour le Japon et Canada et de 15 % pour les États-Unis. Il y a de bonnes raisons pour continuer à soutenir le modèle européen d'État providence : je rappellerai en effet qu'un filet de sécurité sociale bien établi est la condition de l'acceptation sociale du libre marché et de la globalisation. Mais, comme nous le savons tous, les pressions démographiques rendent certaines caractéristiques du modèle européen difficilement soutenables.

Au niveau de l'UE, il y a une différence majeure et une similitude majeure avec les budgets nationaux. La différence porte sur la petite taille du budget de l'UE, qui s'élève à 2 % du total des dépenses publiques. La similarité vient du fait qu'une grosse partie de ce budget est consacrée aux transferts : 75 % sont en effet utilisés pour la PAC et les fonds structurels et de cohésion.

La deuxième question posée était : les dépenses publiques européennes sont-elles en phase avec les priorités définies par l'UE ?

La réponse brève à cette question est, me semble-t-il, négative. Les priorités de l'économie européenne sont d'augmenter la productivité globale de l'UE ; d'accroître le taux d'emploi et de réduire les différences de niveau de vie entre les pays les plus riches et les plus pauvres. Dans la liste des priorités politiques, on peut inclure la lutte contre le crime international et le terrorisme, la contribution de l'UE à la lutte contre le changement climatique et le rôle de l'UE dans le monde... Si l'on compare ces objectifs avec la structure du budget européen, il est difficile de ne pas conclure que les dépenses de l'UE et ses objectifs ne sont pas en cohérence.

La troisième question était : dans quels domaines les dépenses doivent-elles augmenter ou diminuer ?

C'est une question très vaste à laquelle il est impossible de répondre en si peu de temps, mais je voudrais cependant évoquer deux domaines dans lesquels la plupart des pays de l'UE dépensent moins que leurs principaux compétiteurs.

Le premier est celui de l'éducation, dans lequel les dépenses moyennes représentent 5 % du PIB au sein de l'UE. Comme d'habitude, il y a d'importantes variations entre les pays. La Suède, la Belgique, le Danemark ont des ratios qui vont jusqu'à 7 %, tandis que d'autres sont bien en dessous avec des niveaux plus proches de 4 %. La principale différence entre la plupart des pays de l'UE et les États-Unis tient aux dépenses privées, bien plus élevées dans ce pays. Additionnées aux dépenses publiques, elles donnent un niveau de dépenses en éducation de 7 % du PIB. Étant donné la faible part occupée par les dépenses privées en Europe, l'éducation est un domaine pour lequel on peut souligner que les dépenses publiques ne sont pas assez élevées dans la plupart des pays de l'UE, l'éducation étant naturellement une compétence nationale.

Le deuxième secteur dans lequel le niveau des dépenses publiques et privées est plus bas en Europe qu'aux États-Unis et au Japon est la recherche et le développement. En ce qui concerne l'UE, le niveau de dépenses total est légèrement sous le seuil des 2 % du PIB. Il est certes beaucoup plus élevé en Suède ou en Finlande qu'au Japon ou aux États-Unis. Mais il ne représente qu'1 % du PIB au Portugal, en Grèce et en Slovaquie. C'est donc là un autre domaine où il existe des perspectives d'augmentation des dépenses européennes aussi bien publiques que privées.

Dernière question : l'UE devrait-elle se focaliser sur les réformes structurelles ?

La réponse est oui. Il faut augmenter les dépenses publiques mais ce n'est pas un but en soi. Les dépenses publiques européennes doivent avant tout satisfaire au test de la subsidiarité. Le premier rôle des États est de fournir des biens publics, de corriger les imperfections du marché et de garantir un bon niveau de protection sociale pour les personnes victimes des changements économiques. Au-delà, les États devraient se concentrer sur les enjeux clés de la Stratégie de Lisbonne : la libéralisation des marchés du travail et la concurrence accrue sur les marchés des produits. Et ils devraient résister à la tentation d'interférer dans des décisions qu'il vaut mieux laisser aux entreprises et aux marchés.

Débat avec la salle

Stefano Micossi, directeur général du think tank Assonime à Rome

Premier commentaire : même si l'unanimité est maintenue au Conseil, les procédures seront désormais différentes. Le cadre financier pluriannuel est entré dans la législation européenne. La Commission peut faire des propositions qui sont légalement contraignantes et le Parlement vote à la majorité de ses membres. De plus, avec cette nouvelle procédure, le premier à voter sera le Parlement. Nous serons dans un nouveau jeu, où le Parlement et la Commission peuvent vraiment avoir un effet de levier sur les résultats finaux. La distinction entre les dépenses obligatoires et volontaires, qui excluait l'agriculture des pouvoirs du Parlement, a disparu. Donc, même si le Conseil décide à l'unanimité, il y a suffisamment d'éléments qui permettent un jeu stratégique et donc d'énormes changements. Daniel Gros et moi-même avons proposé que ce nouveau jeu laisse le Conseil fixer le plafond des recettes mais donne au Parlement le pouvoir de décider de la composition. Si le Parlement peut faire preuve d'un peu de retenue du côté des ressources, il aura probablement plus de marges de manœuvre si de bonnes propositions émergent de la part de la Commission pour déterminer la composition des dépenses.

Deuxième commentaire : les procédures sont essentielles. Le budget doit être une question de politique. Les parlements qui n'ont aucun pouvoir de décision sur les budgets ne servent à rien. Ainsi, il faut combiner la législature européenne avec les décisions budgétaires sur cinq ans.

Troisième commentaire : c'est une bonne idée de se référer aux principes économiques sains lorsqu'il s'agit de déterminer des budgets et des biens publics européens. Si nous adoptons cette perception, cela limite les actions que l'Europe peut entreprendre de manière utile. En enlevant l'agriculture et les transferts structurels des pays riches aux pays pauvres, on obtient la moitié du budget actuel. Tous les ingrédients sont réunis pour proposer un budget substantiel pour la croissance, la recherche et la sécurité. C'est un défi qui fait sens par rapport aux priorités politiques, sans demander plus de ressources.

Philippe Mills

Merci pour ce plan d'action fort précis. Nous verrons qui le prendra à son compte et quel sera son degré éventuel d'implémentation. Gérard Belet avait une question.

Gérard Belet, chef du service des politiques macro-économiques et des affaires européennes à la DGPE du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

Merci. Le niveau des dépenses publiques en Europe était juste derrière celui de l'Irak. J'ai regardé la croissance des dépenses publiques depuis cinq ans : le premier pays est le Zimbabwe, le deuxième le Royaume-Uni. Maintenant parlons de choses sérieuses.

Il est difficile de parler de la taille des dépenses publiques avant d'aborder le sujet de la subsidiarité. On peut vouloir augmenter le budget européen sans augmenter les dépenses publiques en Europe, mais en les diminuant au niveau national. La question n'est pas vraiment la taille du budget mais les fonctions qui doivent être affectées au niveau national et au niveau

européen. La rationalité économique pour déplacer des ressources des budgets nationaux vers l'UE est très grande. D'ici 20 à 25 ans, cela pourrait être envisagé dans trois domaines de biens publics : la R & D, les infrastructures et l'interconnexion en matière d'énergie et de transports, enfin les questions de sécurité aux frontières et de terrorisme. Ces déplacements au niveau européen permettront des rationalisations et donc une réduction du niveau global des dépenses publiques en Europe. La rationalité pourrait également être utile au niveau des dépenses de redistribution. Elles sont légitimes pour un rééquilibrage et significatives pour accélérer la convergence des nouveaux États membres. Par ailleurs, la zone monétaire optimale supposerait de la main-d'œuvre, ce qui n'est pas le cas. L'autonomie des politiques budgétaires nationales n'est pas extrêmement grande. La question d'un fédéralisme budgétaire pour régulation économique pourrait alors se poser.

[Philippe Mills](#)

Merci pour ce vigoureux plaidoyer. On verra dans vingt ans, au regard de vos interventions, quel sera l'état des lieux et comment ceci aura évolué. M. Ferrer ?

[Jorge Nunez Ferrer, associate research fellow au Centre for European Policy Studies, à Bruxelles](#)

Je voudrais mentionner un point qui n'a pas été abordé pendant la présentation. Jusqu'ici le choix des postes de dépenses relevait de décisions politiques, que ce soit pour la PAC ou autre. Personnellement, je pense que la taille du budget dépend de son utilisation, elle-même liée aux objectifs nationaux. Quand les objectifs sont clairs, il existe quelques principes théoriques. Je me suis basé sur les traités de l'UE et les théories relatives au fédéralisme fiscal, puis j'ai dressé une liste indiquant les principes auxquels devrait obéir chaque dépense. Le premier principe est l'efficience, ce qui signifie rentabilité et bon retour sur investissement. Viennent ensuite les principes de subsidiarité, d'additionalité, de proportionnalité, de biens publics européens et de valeur ajoutée européenne, qui devraient tous s'appliquer. Il faut garder ces principes à l'esprit pour savoir clairement où l'on va.

[Philippe Mills](#)

Merci pour cette proposition de grille de lecture systématisée qui est très utile et très recherchée par les personnes qui travaillent à la Commission européenne pour respecter la nécessaire égalité de traitement. Y a-t-il d'autres questions ?

[Richard Barlow, responsable du dossier « budget européen » au ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni](#)

Bonjour. Je voudrais revenir sur ce que vous avez dit, Jorge, sur les principes et également sur les biens publics européens évoqués par Gérard Belet. On a déjà parlé d'un budget qui mettrait l'accent sur des biens publics, approuvés conjointement. Cela voudrait dire qu'il faut s'éloigner de la redistribution. Ce serait positif et pourrait être mieux défendu au Royaume-Uni. Cela permettrait aussi de s'écarter des débats sur les soldes nets. Il faut essayer d'identifier ces biens publics comme l'énergie, la sécurité, la paix et la stabilité, la cohésion et voir si nous pouvons leur appliquer des principes. Le problème est qu'il faut d'abord s'accorder sur la définition de ces principes, comme la valeur ajoutée par exemple. Il serait utile de savoir s'il est possible d'arriver à une méthodologie commune ou non.

Michel Devoluy, directeur de l'Observatoire des politiques économiques en Europe et professeur en sciences économiques à l'université Louis-Pasteur de Strasbourg

Je voudrais réagir sur ce qui a été dit précédemment. Au lieu de chercher une rationalité dans l'arbitrage des dépenses nationales ou européennes, les Européens sont-ils aptes à faire naître des préférences collectives qui légitimeraient les dépenses publiques ? Pour ce faire, il faudrait une ambition commune, difficile à faire émerger par un consensus intergouvernemental. La solution serait de l'impulser au niveau communautaire, ce qui demande moins une réponse technique qu'une réponse politique.

Vasco Cal

Je voudrais d'abord rappeler, comme c'est une question très sensible, que, contrairement à ce qu'a dit Jacques Le Cacheux, le traité va entrer en vigueur en 2009, avant les élections du Parlement européen. L'horizon 2017-2020 ne concerne que les changements dans les décisions du Conseil.

Je vais vous faire part d'un exemple qui peut éclairer l'avenir. Les ministres de la Défense d'une partie des États membres se sont réunis pour transférer leurs crédits nationaux de recherche militaire vers un budget commun à Bruxelles. Ils ont simplement considéré que c'était mieux de « faire ensemble ». Les ministres de la Recherche ont-ils déjà décidé une semblable initiative ? Non, au contraire, ils pensent plutôt prendre un peu d'argent au budget communautaire pour remplacer la somme qu'ils n'ont pas réussi à obtenir de leur ministère. Il manque la volonté politique de mettre en commun des ressources pour certains biens publics afin de progresser plus rapidement dans la réorientation du budget.

Jacques Le Cacheux

Deux réactions sur le même sujet. Même si les économistes ont des choses à dire sur la manière la plus efficace d'offrir des biens et des services collectifs, je pense que la distinction entre ce que sont les biens publics et la redistribution est une question qui n'est pas seulement technique mais aussi politique, comme l'a rappelé Vasco Cal. Si je peux me permettre de souligner les propos des intervenants, certains ont dit que la PAC est une politique de redistribution pure, d'autres que la politique de cohésion est la promotion d'un bien public. On pourrait affirmer exactement l'inverse avec autant d'arguments, comme on l'a fait il y a quelques années d'ailleurs. Établir des critères ne suffira pas. On n'échappera pas à la volonté politique, mais l'invoquer ne suffit pas non plus. Ce sont les institutions qui la font émerger. Puisque le contexte ne garantit pas l'unanimité, il faut compter sur les institutions pour faire, comme vous l'avez dit monsieur, émerger des préférences collectives européennes et pour rendre des arbitrages. Par conséquent, on peut dire en tant qu'économiste que certaines manières d'organiser les choses sont plus efficaces que d'autres mais on ne peut pas se passer de cette dimension politique et des institutions qui permettent de les faire émerger. Sur ce que contiendra le traité en définitive, on n'est pas complètement sûrs, on saura après la conférence intergouvernementale quelle sera la vraie règle qui va s'appliquer au budget.

Philippe Mills

Merci beaucoup. Il est temps de passer à notre deuxième atelier dont les thèmes ont été en partie déflorés au cours de la discussion. Nous écouterons trois intervenants : André Sapir va nous présenter l'état de ses réflexions sur la répartition des dépenses publiques aux niveaux

ACTES – Stratégie de Lisbonne 4 « Quel budget pour l'Union européenne ? »

communautaire et national. Les discutants seront Willem Molle, de l'université de Rotterdam, qui réagira à la lumière de ses travaux menés dans le cadre du consortium Ecorys, en réponse à un appel d'offres de la Commission européenne, et Mojmir Mrak, coordinateur de la *task force* slovène sur la révision du budget de l'UE, exprimera la vision d'un nouvel État membre, amené à présider l'Union au moment de cet exercice de révision.

10 h 30

Quelle répartition des dépenses publiques entre niveau national et niveau communautaire ?



Intervention de **André Sapir**, professeur d'économie à l'université libre de Bruxelles, chercheur associé au think tank Bruegel (voir présentation jointe en annexe)

Merci pour cette invitation à ce séminaire dont je me réjouis qu'il se déroule à ce moment très important. Je commencerai par insister sur le fait qu'il y a beaucoup de scepticisme sur le budget européen, pas seulement économique mais aussi politique. Cela vient de la structure même du budget et de la qualité des dépenses, c'est-à-dire de la capacité à mettre en œuvre des politiques.

La logique de redistribution, que j'appelle le paiement pour faciliter le processus d'intégration, a toujours existé. Aujourd'hui, émerge une autre notion dont on entendait peu parler avant, celle des biens publics européens. Le marché intérieur, avec la mobilité des biens ou des services, en est un. Il est essentiel que le budget soit un instrument par rapport aux objectifs fixés en commun. On peut se poser la question de la définition des biens collectifs mais il ne faut pas oublier que nous avons déjà déterminé des objectifs communs, avec Lisbonne et les débats sur l'environnement et l'énergie. Il faut que le budget soit un instrument, même si la régulation est plus importante que l'élément budgétaire. Le budget est tout de même un moyen de montrer aux citoyens comment l'Europe va aborder ces défis.

Les économistes n'ont pas de clé magique pour définir ce que constituent les biens publics européens. On peut utiliser la théorie économique mais il y a des choix politiques à faire. Beaucoup classent comme biens publics la défense, la sécurité, la politique étrangère et la recherche, et classent comme redistribution la PAC et les fonds structurels. Aujourd'hui, je ne mettrai pas la convergence des nouveaux États membres dans la redistribution mais plutôt dans les biens publics. Ainsi, je ne dirai pas que 80 % du budget européen sont consacrés à la redistribution, en ajoutant la PAC et les fonds structurels.

Qu'en est-il du fédéralisme fiscal ?

Le budget est faible, 1 % du PIB, environ 2,5 % des dépenses publiques. Il ne peut pas remplir à lui seul l'ensemble des objectifs fixés dans les États membres. Ce n'est pas un discours politique qui tient la route. Mais je suis contre l'augmentation du budget européen en l'état actuel. C'est une solution à n'envisager que quand on aura dépassé le scepticisme, modifié l'allocation et la capacité du budget à mieux rencontrer les objectifs. Il faut faire du fédéralisme fiscal sous contrainte avec le budget acquis. Mac Dougall fait l'inverse puisqu'il commence par ajouter tous les postes de dépenses et cherche ensuite ce qu'on devrait faire au niveau européen pour déterminer la taille du budget. Il faut se demander comment utiliser au mieux ce 1%. Les trois fonctions budgétaires sont la redistribution, l'allocation et la stabilisation. Que fait-on au niveau communautaire ou national ? Je classe la redistribution entre pays dans les biens publics européens. Mais en ce qui concerne la redistribution entre régions ou individus,

ces dépenses de solidarité dépendent des budgets nationaux. La stabilisation découle de la politique monétaire commune. Quant à la stabilisation fiscale, elle se fait à travers les budgets nationaux. Il faut dégager des marges.

Dans notre rapport¹, nous avons essayé de réunir les budgets nationaux et communautaire pour avoir un budget de l'Union dans son ensemble. C'est un travail difficile qui doit être fait de manière encore plus utile. On ne peut pas parler de fédéralisme fiscal sans avoir l'outil de bord pour dire ce qui est ou non du ressort national.

Dans le rapport, nous avons aussi essayé de mettre en cohérence les objectifs et les instruments. Le budget n'a jamais été l'élément principal de notre rapport, c'était même le dernier point de notre agenda. En termes d'objectifs de Lisbonne et d'élargissement, nous avons étudié la panoplie des instruments communautaires qui sont au niveau du marché intérieur, de la politique macro-économique et de la gouvernance. Le budget n'est pas l'alpha et l'oméga des politiques communautaires. Il faut d'abord se poser la question des objectifs communautaires avant de s'interroger sur le rôle du budget. Sont-ils toujours les mêmes ? Quel est alors le rôle du budget ? C'est ce travail simple que nous avons fait, en relevant le problème du côté des dépenses, des revenus, des procédures.

Dans le budget que nous avons proposé, la croissance et la convergence faisaient partie des biens publics, c'est-à-dire 80 %. L'agriculture n'en fait pas partie parce que la PAC a pris une autre dimension qui relève plutôt de la redistribution. R & D, éducation, infrastructures et convergence des nouveaux États membres sont des points cruciaux. On n'a pas encore suffisamment mesuré le fait que l'Europe comporte désormais 27 membres. En 1958, à la création de l'UE à six, le revenu par tête allait de 80 % pour l'Italie à 120 % pour les Pays-Bas. Aujourd'hui, dans notre Europe à 27, on va de 35 % à 135 %.

La qualité de la mise en œuvre des dépenses budgétaires au niveau européen doit tenir compte de la logique de la redistribution par rapport aux biens publics. Tant que le système était d'une logique de redistribution primaire, la tâche de Bruxelles était simple. Lorsqu'on entre dans une logique de biens publics, il faut prendre en compte des résultats. La mise en œuvre requiert une action différente, ainsi qu'une évaluation indépendante des politiques. Pour le moment, les dépenses pour la cohésion et la PAC ne sont pas évaluées de manière satisfaisante puisque c'est la Commission qui attribue les fonds et les justifie elle-même. Pourquoi le Parlement ne joue-t-il pas un rôle ou ne fait-il pas appel à des organismes indépendants ? Il faut passer à plus de biens publics mais il faut aussi changer les procédures de décision, ainsi que la capacité de mettre en œuvre les dépenses et d'en évaluer les résultats.

Philippe Mills

Merci beaucoup pour cet exposé qui comprend trois points saillants : le fait que le 1 % soit appelé à durer, la nécessité dans le cadre du budget européen d'insister sur la convergence dans une Union élargie et enfin le fait que, si on veut renouveler le contenu du budget, il va falloir changer encore la manière dont il est élaboré et évalué, ce qui n'est pas une mince affaire. Je passe la parole à Willem Molle.

¹ Sapir A., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Rapport d'un groupe de travail de haut niveau mis en place à la demande du Président de la Commission européenne, juillet 2003.

Discutants



Willem Molle, professeur d'économie à l'université Erasmus de Rotterdam et senior advisor à Ecorys aux Pays-Bas

Merci d'avoir organisé ce séminaire, qui devrait se tenir dans tous les États membres. J'ai préparé un commentaire sur la contribution d'André Sapir. Mais tout d'abord, je voudrais réagir à propos de *La note de veille* n° 59 qui consacre une analyse au principe du « juste retour »¹. À mon sens, en faire un principe est presque du blasphème. C'est un concept peut-être, mais sûrement pas un principe. Je suis d'accord avec cette note mais il y a quand même une distorsion dans tout ce débat, comme le note Jacques Le Cacheux. L'une des conclusions de cette note est : est-il possible d'adopter une approche pragmatique lorsqu'il s'agit de juste retour et peut-on arriver à quelque chose de plus satisfaisant ? Non, sûrement pas. On prend les choses par le mauvais bout. Il faudrait commencer par déterminer des principes du côté des dépenses et des recettes, afin qu'il y ait par exemple une distribution équitable, proportionnelle ou progressive. Puis il faudra se pencher sur les dépenses et qu'intervienne une décision individuelle. Voilà le contexte dans lequel se situe mon propos.

On parle beaucoup de budget zéro. Il a été mis à la poubelle car ce n'est pas très pratique dans la plupart des cas. Revenons-en aux fondamentaux de l'UE. Que convient-il de faire ? J'entends souvent qu'il est assez facile de déterminer ces préférences communautaires et ces priorités, et que l'Eurobaromètre serait une possibilité, or ses questions sont trop générales et inadaptées. Je suis d'accord avec André Sapir pour dire que les économistes n'ont pas encore trouvé de méthode de définition des biens publics assez robuste, mais il y a un consensus lorsqu'il s'agit de solutions pratiques.

Très souvent, le fédéralisme fiscal a été avancé. Je me place dans cette position de manière assez délibérée. La Commission nous a demandé une note sur les dépenses à long terme. C'est important qu'elle implique les économistes sur les sujets de fédéralisme fiscal. Elle leur demande aussi d'examiner les théories sur les choix publics et l'économie institutionnelle. D'aucuns prétendent qu'il faut également ajouter les sciences politiques mais on aurait alors une explication quant à la situation actuelle, autrement dit, on ne va jamais avancer. Du point de vue économique, nous avons un peu plus de chances de devenir normatifs. La question essentielle est de se demander ce qu'il convient de faire au niveau européen. Ceci m'amène à un élément discuté par Jorge Ferrer quant à ce principe de subsidiarité qui distingue l'UE des gouvernements nationaux.

La question de la subsidiarité

Comment définir une méthode ? Le monde de la recherche progresse mais est encore perdu lorsqu'il s'agit de donner des exemples clairs. Qu'implique la subsidiarité ? La division des tâches entre l'UE et les États membres va-t-elle dépendre des critères qui seront retenus pour la subsidiarité ? Les économistes ont parlé d'économies d'échelle et d'externalités, mais c'est difficile à mettre en pratique. On dira certes que les grands investissements en R & D et la

¹ « Budget communautaire et juste retour : de quoi parle-t-on ? », *La note de veille*, n° 59, Centre d'analyse stratégique, 21 mai 2007.

politique de croissance relèvent du niveau européen depuis longtemps. Mais il y est plus difficile de déterminer les externalités et les économies d'échelle, je pense à l'enseignement supérieur. Des définitions ont été proposées et des études ont été utilisées. Il y a des possibilités mais aussi des difficultés. Il ne peut pas y avoir une boîte à outils et un simple mode d'emploi, il y aura toujours de la place pour des débats.

Je reviens à la contribution d'André Sapir et à la partie sur « *better EU budget* ». Il est question de croissance, de restructuration et de convergence. Mais où sont les éléments comme la sécurité interne et externe, l'énergie, qui se trouveront à la pointe de l'UE dans 20 ans ? Ce sont des défis économiques qui se posent pour l'avenir.

Je voudrais insister sur un dernier point : l'évaluation pourrait certes être ajoutée au principe de budgétisation. Rendre compte est un concept important. Le FMI, lorsqu'il s'est trouvé dans une situation difficile sur le plan institutionnel, a déclaré qu'il se concentrait trop sur l'interne, et sur cette nécessité de prouver sa valeur au monde. Il a compris que ce n'était pas la meilleure chose à faire et il a créé un centre indépendant d'évaluation, peut-être comparable au Centre d'analyse stratégique. Il faudrait aussi que l'UE réfléchisse à l'évaluation essentielle face au monde extérieur et à une répartition erronée des biens publics.

Philippe Mills

Pour vous rassurer sur le juste retour, vous pouvez constater que dans la version française du texte, le terme « principe » est utilisé à égalité avec celui de « notion ». Je passe la parole à Mojmir Mrak.



Mojmir Mrak, professeur d'économie à l'université de Ljubljana et coordinateur de la *task force* slovène sur le budget européen

Merci pour cette invitation à ce séminaire, où je crois être l'un des rares représentants des nouveaux États membres de l'UE. Ma présentation portera sur trois sujets principaux. Premièrement, j'examinerai les dépenses de l'UE au regard du traité et des théories économiques. En second lieu, je voudrais dire quelques mots quant aux dépenses de l'UE depuis deux décennies, et spécialement sur les perspectives tracées par le cadre financier 2007-2013. Je parlerai enfin des principaux enjeux de la révision du cadre financier du point de vue des dépenses communautaires.

Les dépenses de l'UE au regard du traité et des théories économiques

Dans le traité, deux éléments sont définis de manière explicite s'agissant des dépenses : la PAC et la politique de cohésion. Cela signifie que nous aurons à débattre de ces deux dépenses également à l'avenir. Nous n'avons d'autre part que peu d'orientations quant aux autres dépenses communautaires et quant au volume global du budget de l'UE.

En ce qui concerne la théorie économique, je rappellerai qu'elle mentionne trois fonctions principales pour le financement public, c'est-à-dire l'allocation, la redistribution et la stabilisation. La validité de la littérature académique sur ce sujet n'est pas vraiment d'un grand secours s'agissant de l'UE car elle est institutionnellement très différente des États membres. Il peut par exemple y avoir une différence de perception entre ce qu'est un bien public du point

de vue européen et du point de vue national. Il y a aussi de grandes différences en matière de redistribution. Lorsqu'on parle de redistribution, dans la théorie des finances publiques, on situe cela à un niveau plutôt individuel alors qu'au niveau du budget communautaire nous parlons principalement de redistribution entre États.

Ce qui a changé dans les dépenses communautaires au cours des vingt dernières années

Lorsqu'on regarde l'évolution des dépenses au niveau européen, il y a une grande contradiction. Certes, l'UE a changé en vingt ans et elle a désormais de nouveaux défis à relever, mais les dépenses n'ont pas vraiment évolué au niveau des politiques ni en volume, qui reste à 1%, ni en termes de structure, dans laquelle l'agriculture et la cohésion continuent de dominer. Les fonctions de stabilisation ne sont toujours pas intégrées dans le budget européen, et les fonctions d'allocation demeurent très limitées.

Quand on parle de la révision des dépenses de l'UE, il est important d'avoir une compréhension commune de la portée temporelle de cette révision. Faut-il avoir pour objectif de réviser à l'horizon des vingt prochaines années ou seulement pour le cadre financier qui commencera en 2014 ? Selon l'horizon temporel retenu, le débat sera assez différent. Si l'on s'inscrit dans le long terme, le niveau de 1 % du RNB devra être modifié. À court terme, c'est-à-dire pour la période immédiatement après 2013, cela n'est pas nécessairement le cas.

Quelques mots sur les négociations du cadre financier 2007-2013. Elles ont tout d'abord eu lieu dans un contexte de domination des intérêts nationaux, dont témoignait la logique des soldes nets. La Stratégie de Lisbonne était considérée comme une importante priorité politique mais, lorsqu'on a commencé à parler chiffres, cette Stratégie est devenue la principale victime des négociations. Chaque pays avait un objectif plus important que la Stratégie de Lisbonne. Pour les « pays de la cohésion », l'objectif clé était d'obtenir un compromis favorable alors que pour les principaux contributeurs au budget communautaire, l'objectif premier était de réduire leur niveau de paiement. Le résultat final des négociations est un accord dont personne n'est content et qui est en outre très peu transparent.

Quelques enjeux pour la partie dépenses de la révision du budget de l'UE

Pour conclure sur la réforme, et en me limitant au sujet des dépenses, je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que le budget de l'UE ne correspond pas aux défis que l'Europe affronte aujourd'hui, notamment la globalisation, l'énergie et les enjeux environnementaux. La révision devra affronter ces défis. En second lieu, les changements institutionnels en cours n'induiront pas beaucoup de changements s'agissant du budget de l'UE. Pour le moyen terme, la stabilisation restera exclue de son champ. En troisième lieu, le principal enjeu du côté des dépenses sera donc de savoir comment transformer le budget pour le rendre moins redistributif et plus « allocatif », afin de lui permettre de financer des biens publics européens. Enfin, dernière question clé : que faudra-t-il présenter en premier, les politiques ou le financement ? Je pense que pour le moment l'accent doit être mis sur les politiques. Nous devons nous pencher sérieusement sur la manière d'identifier les biens publics qui méritent d'être financés au niveau européen.

Philippe Mills

Merci pour ce rappel du processus qui oblige, lorsqu'on parle de biens publics européens, à garder toujours en balance ces éléments de redistribution et de cohésion. Toutes les questions sont les bienvenues.

Débat avec la salle

Robert Hertzog, professeur à l'université Robert Schuman de Strasbourg

Lorsqu'on engage une réflexion stratégique, il faut commencer par identifier les lignes de fonds ou les contraintes déterminantes. La première est la contrainte budgétaire. On peut espérer que les dépenses augmentent globalement ou par secteur, mais cela n'aura pas lieu avant les 15 ou 20 prochaines années. La conséquence immédiate est qu'il faut avoir une vision élargie de l'économie. S'il faut produire des biens européens, ce doit être non par la dépense mais plutôt par des normes et la réglementation. Est-il important d'avoir un droit européen de la recherche, de l'environnement, de l'enseignement, ou faut-il que l'Europe finance des équipements et des services ? Cela supprimerait trois problèmes majeurs : la concurrence entre les États sur la localisation des biens publics, la préoccupation de l'efficacité de la dépense européenne et la mise en place d'évaluation lourde, et enfin la difficulté de raisonner sur la répartition des compétences entrepreneuriales plutôt que sur des compétences normatives. Il faudrait alors s'écarter de la question budgétaire stricte et se rendre compte que la question des politiques est plus importante. Il faudrait oublier le fédéralisme financier pour revenir au fédéralisme tout court.

Stefano Micossi

Deux commentaires très rapides. Premièrement, le mandat approuvé par le Conseil n'évoque pas ces procédures budgétaires, donc le traité constitutionnel s'applique. Je pense qu'aucun nouveau sujet ne sera abordé lors de la conférence, c'est pourquoi je me basais sur le traité constitutionnel.

Deuxièmement, pour ce débat sur les biens publics, il est important de maintenir des références et des critères. C'est une question politique mais nous devons arriver à un consensus sur la structure du budget général, qui fait aujourd'hui défaut. Par exemple, l'agriculture n'est plus un mécanisme de régulation des marchés mais de transferts financiers directs aux agriculteurs. Il n'y a pas grand sens à ce que cela soit géré au niveau européen. 60 % des dépenses agricoles vont à trois pays. De la même manière, il n'est pas acceptable que la moitié des fonds structurels continue de bénéficier à des pays riches. Cette mauvaise répartition des dépenses a affaibli le consensus entre États membres s'agissant du budget de l'UE.

Enfin, il y a une incapacité à aborder des réformes politiques car c'est souvent un point sensible. Par exemple, l'argent versé en Italie du Sud par le biais des fonds structurels est aujourd'hui l'une des sources principales de la détérioration du tissu civique et de la corruption. Mais il n'y a pas d'évaluation sérieuse des résultats ; l'accent est mis sur les procédures et le succès est mesuré à l'aune de la capacité à dépenser l'argent à temps. Ceci est devenu un enjeu majeur en Italie. En ce sens, la Commission engage une politique

destructrice qui encourage la corruption, sans aucun examen. Nous devrions être capables d'entreprendre des évaluations politiques, et je pense qu'André Sapir a fait une bonne proposition dans ce sens.

Jacques Le Cacheux

C'est l'occasion de répondre aussi à Stefano Micossi. Je ne voudrais pas être mal interprété. Je n'ai pas voulu dire qu'il n'y avait pas d'enseignements à tirer de l'analyse économique. Je voulais simplement mettre en garde contre l'illusion technocratique qui consisterait à penser qu'il suffit d'une liste de critères pour se mettre d'accord.

Concernant la présentation d'André Sapir, il sait que nous avons des désaccords sur un certain nombre de points, notamment sur la question de la stabilisation, donc je ne vais pas revenir dessus. Je vais seulement insister sur deux aspects. D'abord il me semble analytiquement très utile, mais parfois difficile à mettre en œuvre, de distinguer les deux logiques : biens publics et redistribution. Mais le budget est toujours composé des deux. Attention à la tentation de se débarrasser complètement de la redistribution pour ne faire que des biens publics. Ce n'est pas politiquement crédible.

Ensuite, concernant la limite du 1 %, je comprends bien la logique qui présidait à ce choix dans le rapport Sapir, j'avoue que je la comprends un peu moins aujourd'hui puisque le mandat confié à la Commission est plus ouvert et à plus long terme. Je suis d'accord qu'il est difficile de demander aux États membres d'accroître le budget s'ils sont tous convaincus qu'il est mauvais. Mais poser comme préalable qu'on ne pourra augmenter la taille du budget qu'après avoir démontré qu'il est bon, c'est se mettre des bâtons dans les roues. Il faut distinguer les horizons temporels que l'on se donne. Bien entendu, à court terme, c'est impossible. Mais le rôle d'une réflexion à plus long terme est de montrer que si l'on arrivait à mettre en place les bonnes structures du budget, alors il serait utile d'accroître sa taille également, c'est-à-dire de transférer, comme l'a dit Willem Molle, certaines fonctions du niveau national au niveau européen au nom soit des externalités, soit des économies d'échelle, et de montrer qu'il y a des effets bénéfiques pour l'ensemble de l'Union européenne et aussi en termes d'économie budgétaire globale.

Gérard Belet

Jusqu'à l'intervention de Stefano Micossi, cela faisait pratiquement deux heures que nous parlions des dépenses européennes sans nous être attardés sur la question des dépenses agricoles. Est-ce parce que c'est un tabou ici ou parce que ce n'est plus un sujet majeur ? La grande réforme de 2003 a mis en place le découplage. L'une des principales conséquences est la fin des débats théologiques sur les distorsions qu'entraîne la PAC. La phobie de nos amis d'outre-manche sur la PAC devrait avoir disparu à l'horizon des 15 à 20 ans prochains. Ce n'est plus qu'un débat budgétaire de transfert et donc un débat plus décontracté, notamment pour la France. En Lituanie, maintenant, beaucoup de gens ont une vache sur leur balcon. On voit bien que dans les nouveaux États membres, les transferts liés à la PAC représentent des sommes considérables. En France, nous pensons qu'il faut soutenir les paysans mais c'est une notion moins vitale qu'en Pologne par exemple. Dans vingt ans, il est probable que les dépenses agricoles ne représenteront pas 50 % du budget. Mais il faut organiser la convergence. Il y a un problème de transfert de ressources entre dépenses agricoles et de cohésion. Les nouveaux États membres ont besoin de moderniser leur agriculture. Comment l'organiser avec une PAC découplée ? Il y a beaucoup de réflexions à engager sur le sujet.

Jorge Nunez Ferrer

J'ai déjà travaillé dans le domaine de l'économie agricole, dans lequel beaucoup d'économistes n'apprécient pas la PAC. Ce rejet provient du fait que la PAC est devenue une politique de compensation. Aujourd'hui, des paiements directs sont effectués et calculés sur les bases des productions de 1989 à 1991. Mais pourquoi aujourd'hui une personne devrait toucher un financement pour un hectare sur un calcul effectué il y a 15 ans ? Les paiements sont basés sur des faits qui ne correspondent absolument plus à la réalité agricole d'aujourd'hui. Parmi les pays qui ont produit le plus en 1989 et donc touchent le plus, se trouvent le Danemark et la France. Il y a d'autres moyens de garantir des revenus corrects. Pour les recettes, il devrait y avoir un système testé par moyenne. 70 % des agriculteurs de Bavière font autre chose, mais reçoivent des subventions agricoles importantes. Ils combinent des revenus différents, et les taxes et les subventions sont normalement basées sur l'ensemble des revenus.

L'autre problème est celui de la modulation, puisqu'une partie des financements directs est utilisée pour le développement rural. Cela signifie que le financement du développement rural est indirectement lié au niveau de production de la période 1989-1991. Nous avons donc découplé, mais nous n'avons pas résolu la question de la redistribution entre les agriculteurs européens, et cela peut devenir un gros problème. Enfin, si la politique agricole est maintenue, à l'avenir, elle doit absolument changer pour traiter une série de problèmes sérieux, comme ceux liés au changement climatique et aux niveaux de pollution, qui ne sont pas pris en compte dans le versement des paiements.

Jean-Nicolas Bréhon, chargé d'enseignement à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

J'irai plus loin avec deux questions. Premièrement, on parle beaucoup de cohérence entre les objectifs et les moyens mais on ne pose pas la question de la cohérence entre les actions de l'UE, budgétaires et réglementaires. Est-ce normal que l'Union impose des règles lourdes qui ont des conséquences financières majeures, sans montrer en échange les moyens qu'elle va mettre en place ? Par exemple, on va vers une politique de l'environnement mais les dépenses ne sont jamais financées par l'Europe.

Deuxièmement, concernant les biens publics, le budget communautaire a financé le seul qui ait existé pendant vingt ans : la PAC. Par sa réforme, on a supprimé le bien public pour en faire un instrument de redistribution. La convergence a pris sa place en tant que bien public, que l'on confond avec une priorité politique. On est dans une impasse.

André Sapir

Je ne suis pas d'accord avec ce qui a été dit : la convergence est un bien public essentiel aujourd'hui. L'Europe a un problème potentiel de soutenabilité à moins que cette convergence n'ait lieu de manière assez rapide. Une série d'autres politiques européennes, y compris le marché intérieur, la mobilité du travail, doit être assurée par la convergence. Il faut faire la distinction entre la politique de cohésion et la politique de convergence. Certains des fonds structurels sont des éléments de redistribution qu'il faudrait supprimer du budget communautaire. Il y aura toujours dans le budget des éléments de *side payments*. Même s'il faudrait tendre vers plus de biens publics plutôt que de redistribution, l'objectif n'est pas d'abandonner l'un des deux éléments du budget. Mais il faudrait plus de clarté entre les deux. Et on ne pourra pas évaluer une politique si l'on ne sait pas quel est son objectif.

11 h 45

Comment améliorer le financement de l'Union européenne ?

Philippe Mills

Nous allons reprendre notre session avec un troisième atelier sur les questions du financement des ressources de l'UE. Stefan Lehner, qui est directeur des ressources propres, évaluation et programmation financière à la Direction générale du budget de la Commission, mais aussi l'ex-directeur de cabinet de la commissaire au budget Mme Schreyer, va nous dresser un état des lieux du débat sur ces ressources à la lumière de sa vaste expérience. Nous aurons l'avantage d'entendre Stefano Micossi, qui est directeur général du *think tank* Assonime, et surtout a été directeur général de la DG industrie à la Commission, qui nous présentera sa vision du débat. Puis, Jorge Nunez Ferrer nous fera part de ses réflexions menées notamment dans le cadre du Parlement européen et pour le Centre for European Policy Studies.



Intervention de Stefan Lehner, directeur des ressources propres, évaluation et programmation financière à la DG budget de la Commission européenne (voir présentation jointe en annexe)

Merci de m'avoir invité à ce séminaire. Je suis très content que les débats se déplacent et se tiennent ici à Paris. J'ai accepté de parler du financement aujourd'hui, même si c'est la partie la moins « sexy » de l'ensemble de nos travaux budgétaires. Mais ma responsabilité auprès de la Commission est plus générale. Les travaux sur les financements sont peut-être analytiquement et conceptuellement séparés mais font partie d'un travail intégral car les propositions sont toujours faites par paquet. On découvre cette notion de paquet dans le mandat car il reprend la situation historique du Conseil 2005. Le blocage, dû au souhait de certains pays membres de réduire la PAC et d'abolir ou de diminuer significativement la correction britannique, n'a pu être résolu qu'avec un mandat dédié à un réexamen global. Il doit être général et inclure tous les aspects budgétaires et financiers. Dans le passé, toute décision de ressources propres était toujours accompagnée d'un réexamen de la Commission. Mais ce qui diffère cette fois, c'est que le mandat est très complet et ambitieux.

Je passe en revue très brièvement les deux aspects qui me concernent : d'un côté, la question des ressources propres et, de l'autre, les déséquilibres budgétaires et leurs corrections.

Les ressources sur lesquelles se finance actuellement l'UE – mises à part les ressources traditionnelles comme les droits de douane et les prélèvements agricoles – sont l'assiette TVA et le RNB (revenu national brut). Ces ressources sont devenues un socle plus ou moins stable pour le financement de l'Union. La ressource sur l'assiette TVA, qui était la plus importante dans les années 1990, a été réduite. Elle est remplacée par la ressource des RNB. Historiquement, la ressource assiette TVA, créée au début des années 1970, avait vocation à devenir une réelle ressource propre, par une base d'impôt harmonisée à partager entre les niveaux national et communautaire. Cette ambition ne s'est pas réalisée. Pourtant, c'est une idée qui revient pour l'avenir et qui a inspiré la Commission Prodi. Le constat actuel est que le

RNB, qui a plutôt des caractéristiques de contribution nationale que de ressources propres, est la ressource dominante.

Si on prend le constat de départ et si on passe à une discussion logique et structurée, qui a été réclamée à juste titre, on arrive à l'établissement de critères économiques pour juger quelle ressource pourrait être meilleure qu'une autre. Vous avez vu à de nombreuses reprises des genres de catalogues de critères mais il faut croiser ces critères budgétaires, d'efficacité et d'équité avec des ressources potentielles pour voir si elles correspondent. C'est sur la base de cette analyse que la Commission Prodi a fait certains choix. Elle a constaté qu'il n'y avait aucune source pour un impôt européen ou une ressource propre qui correspondrait à tous ces critères. Pour ses propositions 2004, elle a pris connaissance de ces critères et en a choisi quelques-uns :

- la transparence : le système de financement du budget communautaire n'est pas transparent. Il n'est pas compréhensible par les citoyens ;
- la visibilité : le système de contribution n'est pas visible aux citoyens. Toutes les tentatives de sondages confirment qu'ils n'ont même pas une idée de la taille de leur contribution au budget. Le poids est surestimé alors que le budget est beaucoup plus petit que ne le pensent les citoyens ;
- la simplicité : la Commission a proposé quelques pistes pour une nouvelle ressource fiscale à la place de la TVA actuelle. Il ne faut pas inventer une nouvelle ressource fiscale ni un nouvel impôt mais se baser sur quelque chose qui existe déjà dans les États membres.

La Commission a finalement proposé trois pistes : une ressource basée sur la consommation d'énergie (*road fuel tax* ou impôt sur le kérosène), un impôt sur les bases TVA nationales (association réelle à la TVA nationale en écartant le système d'assiette) ou une ressource basée sur les revenus d'entreprises. La Commission a clairement dit que les changements ne se feront pas d'une année à l'autre, mais elle a prévu un programme de travail du Conseil pour préparer le terrain de l'introduction d'une nouvelle ressource fiscale après 2013.

Dans le financement, les déséquilibres budgétaires excessifs et leurs corrections constituent l'autre élément important.

La correction britannique résultait d'un déséquilibre important dès l'adhésion du Royaume-Uni. C'était la solution apportée après 1984, dont certains principes prévalent encore aujourd'hui. Les conclusions du Conseil de Fontainebleau indiquaient qu'un fardeau budgétaire excessif pesait sur le pays vu sa prospérité relative. Il pourrait alors bénéficier d'une correction. La Commission Prodi, en examinant si la correction britannique était toujours justifiée, a remarqué qu'elle l'était de moins en moins dans le cadre d'une Union élargie. Mais elle est consciente que le système de ressource propre se décide à l'unanimité et que toute modification au détriment d'un partenaire exige son accord, d'où la difficulté. Avec une dose de réalisme politique, elle n'a pas simplement proposé de réduire ou abolir mais elle a voulu créer une approche qui pourrait trouver l'accord du concerné, c'est-à-dire une généralisation de la correction. Le mécanisme généralisé aurait eu l'avantage d'être anonyme car basé sur des critères objectifs. Pour l'instant, les corrections rajoutées ces dernières années ont été attribuées à des pays bien spécifiques, qui les considèrent désormais comme leur droit éternel. La généralisation limiterait également le volume des corrections.

Ces propositions de la Commission n'ont pas été retenues. Ni pour les pistes de travail sur les ressources propres, ni pour les corrections généralisées. Il n'y avait pas suffisamment d'États membres intéressés. Certains, dont la France, se sont opposés au mécanisme généralisé par crainte que cela n'augmente les corrections. Mais prenant acte des décisions du Conseil européen de décembre 2005, on constate qu'il n'a pas réduit les corrections, sauf celle du Royaume-Uni. Il a au contraire introduit de nouvelles corrections pour les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et l'Autriche. Je crains que le volume total de ces corrections sur sept ans ne soit beaucoup plus élevé que le mécanisme généralisé proposé par la Commission.

Au vu de ce constat, quelles sont les perspectives ?

La Commission en est au début de la période de consultations. À ce stade, il est intéressant d'examiner les faits, les tendances et de commencer à écouter les différentes réactions et idées politiques. La discussion publique la plus intense qui existe sur les ressources propres est celle déclenchée par Alain Lamassoure au Parlement européen, qui a pris l'initiative de mettre le sujet sur l'ordre du jour des discussions avec les parlements nationaux. Depuis, le débat revient régulièrement.

Le Parlement en a tiré des conclusions « intérimaires » en mars 2007. Il propose dans un premier temps de remplacer le système actuel par un système simple qui ne se base que sur les ressources de RNB, en abolissant l'assiette TVA et en supprimant progressivement la correction britannique. Dans une deuxième étape, il propose de créer un autre système de ressources propres basé sur une taxe déjà prélevée dans les États membres. Il s'agirait d'un véritable partage d'une taxe existante. L'idée du Parlement est d'avoir une seule décision pour les deux étapes. Cela aura une incidence sur la conférence organisée par le président du parlement portugais le 5 novembre 2007. La Commission mettra également ses questions sur la table en septembre. Le mot d'ordre de son président est d'aborder cet exercice sans tabou et avec recul. Ce sera une réflexion d'ensemble pour essayer d'améliorer chaque élément de dépenses et de financement et peut-être amender ou abolir les questions de corrections. Mais il faut être bien conscient de la nécessité de trouver une solution cohérente pour les besoins de l'UE du 21^e siècle. C'est là tout l'objectif.

Discutants



Stefano Micossi, directeur général du *think tank* Assonime à Rome

Je voudrais tout d'abord remercier le Centre d'analyse stratégique d'avoir organisé ce débat et de m'avoir invité. La France devient naturellement et à nouveau le moteur des débats européens.

Avant de parler des recettes, nous devons résoudre certaines questions. Tout d'abord, la réforme des recettes ne peut pas passer à côté de la question des soldes déséquilibrés et de la ristourne britannique. Le budget doit être simple, logique et accessible, ce qui exclut les questions d'ajustements basés sur les soldes nets. Ce n'est pas une logique qui permettrait à un nouveau budget d'être financé par des critères simples tels que la capacité de paiement de biens publics européens. Les soldes nets et la politique d'ajustement sont largement liés à

deux aspects de notre système actuel, les paiements pour l'agriculture ainsi que les paiements structurels, qui sont devenus irrationnels car ils ne répondent plus à des critères acceptés de valeur ajoutée européenne. Si vous enlevez des flux financiers communautaires les paiements agricoles et structurels dont bénéficient les pays riches de l'UE, la plupart des déséquilibres dans les soldes nets disparaîtront. Il faut donc résoudre la question de ces paiements irrationnels et tendre vers un budget où les recettes sont calculées selon la capacité de paiement et les dépenses selon des objectifs européens.

Comme André Sapir l'a souligné, je pense qu'il faudrait à ce stade se concentrer sur un budget de taille constante. Ce n'est pas une bonne idée de parler de l'augmentation de la taille du prochain budget, sur laquelle il n'y a aucun consensus, car cela rendrait plus flou les questions de structures des ressources et des dépenses. En procédant ainsi, la question de la taxe européenne devient pertinente. Mieux vaut d'ailleurs une taxe que plusieurs. Mais s'il s'agit d'une taxe énergétique, elle ne pourra pas être la seule recette car ce n'est pas l'unique objectif commun. Le budget devrait refléter les priorités politiques, les biens publics : toutes les références aux soldes nets devraient disparaître des discussions.

Une fois ces prémices acceptées, la discussion sur le profil souhaitable d'une taxe européenne est en quelque sorte plus simple et peut se baser, comme l'a rappelé Stefan Lehner, sur un nombre limité de critères. Mes critères sont cependant un peu différents de ceux qu'il a présentés.

- une taxe européenne devrait tout d'abord respecter le principe de neutralité : large base et taux faible. Sur la base de ce critère, la TVA et l'impôt sur le revenu seraient tous deux éligibles, mais d'autres taxes indirectes, comme une taxe sur l'énergie, le seraient également ;
- une taxe européenne devrait en deuxième lieu être évaluée de manière simple et uniforme et collectée par des structures administratives qui existent déjà : la TVA a sur ce point un avantage réel sur toute autre option ;
- l'autonomie par rapport aux budgets et aux administrations des États membres est aussi un critère important : seules les taxes indirectes seraient éligibles sur ce point, puisqu'elles permettent aux montants collectés d'aller directement dans le budget de l'UE sans passer par les budgets nationaux ;
- la transparence est le quatrième critère essentiel : les citoyens européens doivent avoir conscience de combien ils payent au budget de l'UE ; du point de vue de ce critère, la TVA, l'impôt sur le revenu et la taxe énergétique seraient tous trois éligibles.

Les considérations d'efficacité et de redistributivité sont à mon avis non pertinentes, et sur ce point je diffère de Stefan Lehner : compte tenu de sa taille très limitée, l'impact du budget de l'UE en termes d'équité est de toute façon négligeable, et les considérations sur son caractère redistributif ne devraient donc pas entrer dans les discussions. Les nouvelles taxes que nous évoquons sont trop petites et ne devraient pas être alourdies par des questions de distribution ou d'allocation.

Il doit aussi être souligné que, depuis l'introduction du modèle nordique de double imposition, l'impôt sur le revenu est moins juste que la TVA : la proportion du PIB des ressources TVA, qui varie entre 6 % et 9 % du PIB, est en effet plus harmonieusement répartie entre les États membres que celle des ressources tirées de l'impôt sur le revenu. Il n'y a également pas de

liens clairs entre la richesse d'un pays et la part de TVA qu'il collecte par rapport à son PIB : les pays pauvres ont des taux de TVA élevés ou bas, tout comme les pays riches. Dans les pays où l'administration est faible, la TVA est par ailleurs particulièrement plus équitable que les impôts sur les revenus.

Laissez-moi enfin relever que l'impôt sur les sociétés ne répond à aucun des critères que je viens d'exposer s'agissant d'une future taxe européenne : il a une base beaucoup plus petite et son assiette n'est pas harmonisée.

Au terme de cet examen, la seule taxe qui reste valable est la TVA. C'est inquiétant que le Parlement veuille l'annuler et garder les ressources axées sur les PIB, qui dépendent le plus des budgets nationaux. Je pense que le Parlement, et ce n'est pas inhabituel, est en l'occurrence induit en erreur et si on peut l'aider à voir la réalité en face avant qu'il ne soit trop tard, ce serait une très bonne chose. Merci de votre attention.

Philippe Mills

Merci pour cette présentation à la fois claire et stimulante. Je ne crois pas qu'il y ait ici de représentant du Parlement européen. La facétie ne pourra pas jouer autant que celle qui a pu opérer sur la dépense publique ou la PAC. Je passe la parole à Jorge Nunez Ferrer.



Jorge Nunez Ferrer, associate research fellow au Centre for European Policy Studies, à Bruxelles

Je vais traiter de thèmes qui n'ont pas été abordés par Stefano Micossi. Ma présentation est très simple.

Premièrement, la réforme des ressources propres est axée sur les questions des soldes nets. La mauvaise nouvelle est que d'après la théorie des jeux, ils resteront toujours les mêmes, quelles que soient les modifications du côté des dépenses, car ils s'ajusteront sur la base du pouvoir des États membres. Ils resteront toujours « équilibrés » sur la base des jeux de pouvoir politiques. Je pense que cela se produit lorsque les dépenses ne sont pas justifiables. Quel que soit le système de ressources propres, on ne peut pas résoudre cette question de soldes nets sans modifier les dépenses. C'est pourquoi la réforme des dépenses doit venir en premier lieu.

Il n'y a pas de solution si le budget ne se réforme pas. Le Royaume-Uni est toujours présenté comme le grand démon mais il a démontré sa bonne volonté en matière de contributions financières internationales. Il n'est pas mesquin mais n'approuve simplement pas la structure des dépenses du budget et ne peut pas la défendre devant ses citoyens. Le budget doit devenir plus intéressant pour les pays et avoir du sens pour les citoyens.

Du côté des ressources, un mécanisme de correction généralisé n'est pas une solution. Il serait peut-être plus simple que le système actuel, mais il deviendrait vite pire car, si les « soldes nets » sont basés sur des jeux de puissance, il y aurait des corrections additionnelles et donc plus de distorsions car il faudrait des accords pour corriger les seuils, réduire certaines recettes comme la TVA...

Les mesures de marché de la PAC sont complètement inutiles, il faut les changer pour qu'elles correspondent mieux aux enjeux modernes et du futur. Je ne pense pas, comme beaucoup d'économistes, qu'il faudrait abolir la PAC. Mais il faut garder ce qui est utile et se débarrasser de ce qui ne l'est pas. En ce qui concerne la politique de cohésion, elle correspond souvent à la politique du « déjeuner gratuit ». L'UE devrait moins contribuer mais mieux.

Concernant la taxe, j'ai changé la position que je défendais jusqu'ici car j'ai été convaincu par Stefano Micossi dans un précédent séminaire. Désolé, je n'ai pas le pouvoir de l'imposer mais je suis d'accord avec vous : je pense que la TVA est la meilleure des ressources, c'est la taxe la plus directe et la plus simple.

Quant au mécanisme de correction, s'il devient automatique, il ne sera plus considéré comme exception mais conduira à institutionnaliser les rabais. Par exemple, si vous augmentez la part de la R & D, les Pays-Bas et le Royaume-Uni bénéficieront d'une correction plus importante. Cela éliminerait également la pression politique. Le Royaume-Uni a changé sa position historique en proposant que ce rabais soit renégocié car il devenait trop important. Les Britanniques auraient payé 4 milliards de plus au budget à cause de leur valeur ajoutée agricole qui est différente de celle des autres pays. Lorsque le rabais a été établi, le calcul n'incluait pas la possibilité d'un enrichissement du Royaume-Uni. Aujourd'hui, ce rabais est devenu excessif.

Le risque avec la correction automatique est que vous ne pouvez pas la remettre en question, à moins de mettre en œuvre une très bonne réforme des dépenses. Sans réforme détaillée des dépenses, il n'y aura pas de système d'imposition ou de taxes, ni de mécanisme de correction automatique. Cette réforme est très importante et c'est pourquoi la question des ressources propres n'a pas été abordée dans le budget précédent parce que les dépenses étaient trop catastrophiques et n'avaient aucun sens.

Débat avec la salle

Willem Molle

Monsieur le président, j'ai commencé mon intervention ce matin sur le juste retour. Il va maintenant falloir que je réagisse. La première question est pour Stefano Micossi : quel est le pourcentage de TVA qui sera indiqué, en tant que contribution européenne, dans les supermarchés ? 2 % ? 4 % ? Vous n'avez pas parlé de cette visibilité.

Pourquoi ne pas transférer les rabais du côté des dépenses plutôt que des revenus ? On pourrait revenir à un système plus équitable fondé sur la valeur ajoutée, le PIB ou autre. Certains pays ont un système très compliqué à travers la politique de cohésion et d'autres, un système très simple. Ceci amène à la question des dépenses équitables.

André Sapir

Je pense que tout le monde est d'accord pour dire que le but est d'avoir une meilleure structure des dépenses, puisque la taille du budget reste plus ou moins la même. On est arrivé au consensus sur cette question. Avoir une meilleure structure de dépenses, cela signifie aller vers plus de biens publics européens. Le débat sur les recettes est lié à cet objectif, il ne doit

pas y avoir une taxe pour une taxe. Changer la méthode sur les recettes est crucial, sinon on reste dans la logique du juste retour. Il y aura certainement une opposition idéologique sur la taxe européenne. Politiquement, il faut réfléchir : une meilleure structure des dépenses est-elle une condition nécessaire ? C'est aussi pour cela que la Commission n'a pas été aussi loin qu'elle aurait voulu dans ses propositions sur les recettes. Elle a eu peur, en mettant en avant des propositions vues comme trop fédéralistes, de focaliser l'attention sur ce point, faisant ainsi perdre la substance du débat sur les dépenses. Je ne donne pas la réponse parce que je ne la connais pas, je pose simplement le problème.

Jacques Le Cacheux

Juste un mot pour souligner ce que d'autres ont dit avant moi mais qui mérite d'être répété ici. Dans les propositions de la Commission Prodi, il y avait aussi ce mécanisme de corrections généralisées. C'est cet ensemble-là qui n'est pas passé. Si l'on entre dans cette logique de juste retour, le loup est dans la bergerie. Quand on discute de ces questions, il faut parler d'abord des dépenses, y compris le chèque britannique, et de la meilleure façon de les financer. Il y a de la redistribution dans les dépenses, mais il ne faut jamais passer par le détour de la correction sur la base des contributions nettes car ce calcul-là est pervers et faux économiquement.

Stefano Micossi

À mon sens, le débat idéologique sur cette taxe européenne a démarré avec la Commission Prodi. Mais si nous sommes d'accord pour dire que le RNB n'est pas vraiment efficace, si nous pouvons écarter l'argument de la redistribution dans la question des ressources propres, on peut commencer une discussion plus pragmatique en se fondant sur des critères (simplicité, indépendance) afin de relancer le processus et réajuster la composition. Plutôt que de lancer une taxe européenne, pourquoi ne pas remettre en ordre le système des revenus ?

Vasco Cal

Je ne voudrais pas sous-estimer l'intérêt de toutes ces discussions mais je me sens plongé quelques années en arrière. Tous ces arguments, je les ai entendus il y a 5 ou dix ans. J'essaye de faire passer un message qui est peut-être un peu plus compliqué. Nous devons nous mettre d'accord sur l'intérêt d'une Union à 27. Il y a d'autres problèmes et défis au niveau mondial et nous sommes ici en train de « discuter les torchons ». Selon le rapport de prospective sur le monde en 2025, l'UE y tiendra une place plus réduite qu'aujourd'hui. Face à ces défis énormes, l'UE est un instrument puissant avec toute une batterie de possibilités d'agir (réglementations, consensus des États membres sur les négociations internationales, etc.). Ce séminaire sert à lancer un débat plus politique sur les ambitions de l'Union avant de discuter les moyens financiers, pour une vision plus ambitieuse. Maintenant que la question du traité est pratiquement réglée, il faut essayer de construire un nouveau consensus politique. Celui de la France, de l'Allemagne, de la sidérurgie et de l'agriculture n'est plus à jour. Il y a d'autres défis plus importants et il faut utiliser les instruments que nous avons à disposition mais cela exige un travail beaucoup plus poussé sur ce que nous voulons faire ensemble. Si nous avons ce débat avant de discuter les moyens financiers, les soldes nets, nous donnerons une vision plus ambitieuse pour l'Europe à long terme.

Philippe Mills

Merci de ce rappel général. Effectivement les séminaires que nous organisons ici, notamment celui-ci, sont des éléments parmi d'autres qui visent à préparer ce type de réflexions. Et nous allons les poursuivre : il y aura un colloque sur l'Europe dans la mondialisation à la fin du mois de novembre avec des intervenants slovènes, portugais, tchèques, allemands et suédois.

Jorge Nunez Ferrer

Je voudrais juste répondre à quelques arguments qui ont été avancés. Personnellement, je pense que les pays devraient s'accorder sur les priorités budgétaires puis sur le financement. La Commission devrait lancer de nouvelles initiatives. Elle a d'énormes responsabilités et doit les assumer. La Commission Prodi n'a pas fait de propositions courageuses. Elle devra changer de stratégie : discuter beaucoup plus avec les États membres et ne pas prendre des décisions dans sa tour d'ivoire.

Mojmir Mrak

Cela revient à la discussion avec Stefano Micossi, pas de banques de paiement, etc. Je suis d'accord pour dire qu'il faut commencer par réformer les dépenses. Nous sommes tous d'accord sur les mêmes dépenses. Il faudrait reprendre les négociations sur les priorités. Il faut voir en quel sens iront les politiques de solidarité.

Stefan Lehner

D'abord, je voudrais remercier tous les intervenants car cette discussion était très vivante malgré le sujet. Je voudrais faire passer le message que les dépenses et les recettes sont liées. Il faut une approche d'ensemble. Certains avancent la notion que l'on pourrait résoudre le problème des déséquilibres en accordant un paiement *ad hoc* direct. Pendant trente ans, ce fut la politique de la Commission, qui a essayé de résoudre le déséquilibre britannique dans les années 1970 en offrant certains paiements directement adressés au Royaume-Uni. Le pays n'a jamais vraiment accepté ces paiements car ce n'était jamais suffisant et pas garanti de la même manière qu'une correction encadrée dans le système de ressources propres. Dans la nouvelle décision de ressources propres, il y a six mini-corrrections qui ont été introduites sur sept ans. Le plafond britannique a aussi été limité jusqu'en 2013 mais pas au-delà. Cela a introduit la notion de renégociation tous les sept ans, ce qui permet un rééquilibrage.

Je constate avec intérêt aussi une renaissance de la ressource TVA. Mais il y a encore beaucoup de travail d'explication et de conviction à faire. La position automatique des États membres est toujours de considérer que c'est un instrument régressif qui désavantage les faibles et les pauvres. Dans son rapport de mars 2007, le Parlement européen propose de remplacer le système basé sur l'assiette TVA par une ressource propre, dont la TVA réelle.

Tout le monde, au niveau communautaire, reconnaît le solde net comme un mauvais élément. D'après la solution optimiste, si l'on trouve le bon équilibre des dépenses, il n'y aura plus besoin de corrections et donc la discussion sur les contributions nettes s'évanouit. Mon expérience de quinze ans de budget est différente. La discussion sur les contributions nettes n'est pas limitée aux dépenses agricoles ou aux fonds structurels. On ne peut pas croire qu'en repoussant les dépenses traditionnelles et en favorisant les dépenses de l'avenir, les États membres ne penseront plus à leur contribution nette.

Une autre piste serait de s'accorder d'abord sur une formule de contribution nette, soit linéaire, soit progressive. Par exemple, l'Allemagne contribuerait à 0,4 %, la Belgique à 0,3 %, la Slovénie recevrait 1 % de son PIB, la Lituanie 3 %. Ensuite, on pourrait discuter politique. Ce serait libérateur, car on pourrait planifier des politiques d'intérêt commun et l'équilibre des contributions nettes serait assuré. Je voulais seulement évoquer cette piste car elle n'a pas été présentée aujourd'hui mais elle constitue une des solutions à prévoir. Encore merci pour toute cette discussion. Nous ne sommes qu'au début d'un long chemin à parcourir.

13 h 00

Conclusion par **Philippe Mills**, directeur général adjoint du
Centre d'analyse stratégique

Merci beaucoup. Je vais encore abuser de votre patience quelques instants. Je ne vais pas tenter de conclusion exhaustive des débats. On peut relever quatre points frappants dans ces discussions.

Le premier est un point de bon sens qu'a relevé André Sapir, l'importance des critères de méthode et d'évaluation. Pour discuter de ces sujets budgétaires européens, il faut avoir une vision agrégée aussi exacte et précise que possible des éléments communautaires et nationaux.


Le deuxième point, me semble-t-il, c'est effectivement qu'à court ou moyen terme, la taille du budget n'est pas contestée. Mais il est nécessaire d'agir sur un double registre combiné : l'aspect technique et politique des répartitions des dépenses entre les budgets communautaire et nationaux. Les économistes ont un rôle important à jouer pour évaluer la nature de ce qui pourrait être des biens publics européens et pour concevoir des critères simples et compréhensibles par des hommes politiques.

Le troisième point, c'est l'importance de l'horizon temporel. Il est nécessaire de conduire cette discussion sur le long terme afin de rétroagir sur des débats actuels et de ne pas prendre des décisions qui vont préempter le futur en termes de taille du budget et de ressources.

Quatrième point : quels que soient les changements de la composition du budget communautaire et des dépenses, il y aura toujours une discussion entre les États membres sur le retour dont ils bénéficient. Trouver l'optimum en matière de dépenses ne fera pas disparaître ce problème.

Je remercie tous les intervenants pour leur participation.

ANNEXES



The 2008-2009 Budget Review

Vasco Cal

Member of Cabinet

Commissioner Dalia Grybauskaitė

Commissioner for Financial Programming and Budget

Vasco.Cal@ec.europa.eu

July 2007

The Mandate – Interinstitutional Agreement, May 2005

Commission invited to undertake a full-ranging review of:

- **all aspects of EU spending**, including the Common Agricultural Policy
- **all aspects of resources**, including the UK rebate

The Commission shall present its report in 2008/9

The European Council can take decisions on all the subjects covered

The European Parliament will be associated at all stages

Agenda: steps towards reform

I. Debate

- [Issues paper \(September-2007\)](#) – a basis for consultation:
 1. *presenting state-of-play,*
 2. *exposing problematic aspects,*
 3. *posing questions.*
- Exchange of views with all stakeholders.
- Major Political Conference around May/June 2008

II. Proposal

- Summary of the results of the debate, of studies, of analyses;
- [Conclusions and proposals on budget review \(end-2008/2009\)](#).

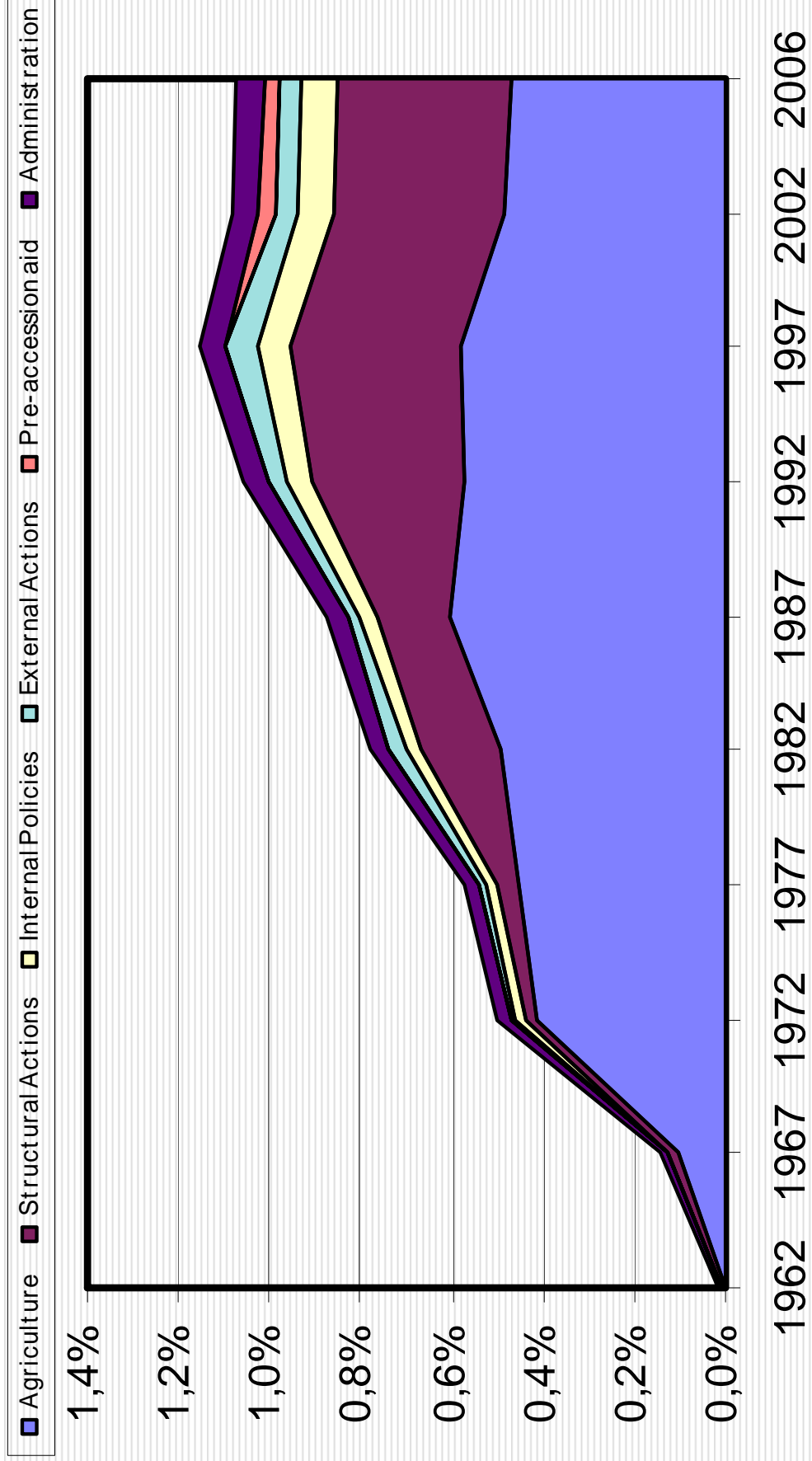
III. Decision

- Final discussions followed by an agreement between the institutions;
 - A new and modern financial approach for a modern EU.
-

Key messages on the exercise

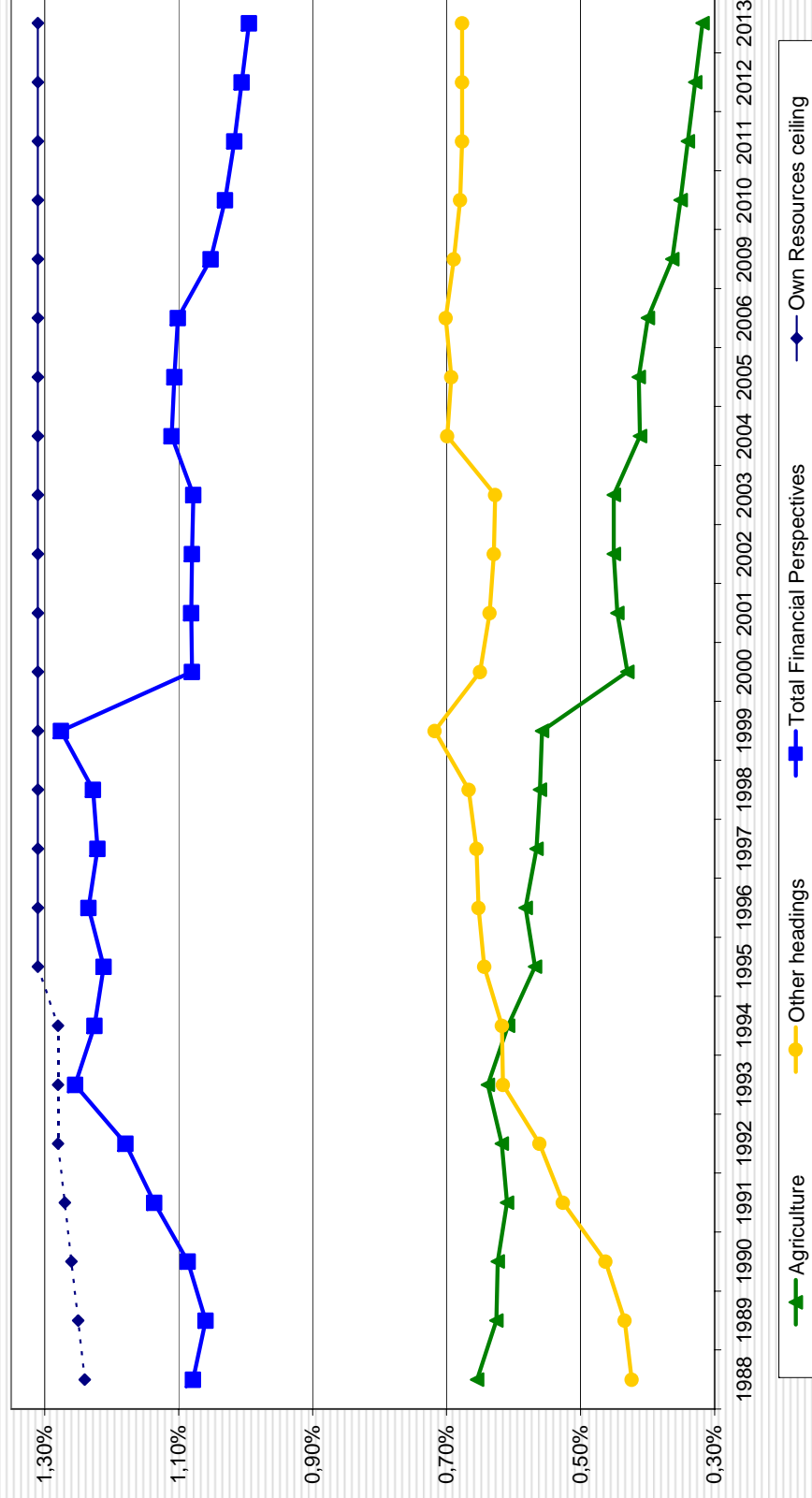
- Focus on future policy priorities and role of EU budget
- Examine need for change after 50 years of integration and (in 2013) 25 years of MAFF
- Draw on lessons from cohesion report, CAP health check
- Take account of wider debate on future of Europe
- *Not* a proposal for the next MAFF (next Commission)
- However, the review can be taken into account in the preparatory work on the next MAFF
- Important part of Commission's legacy

Evolution of the Budget (in % of GDP)

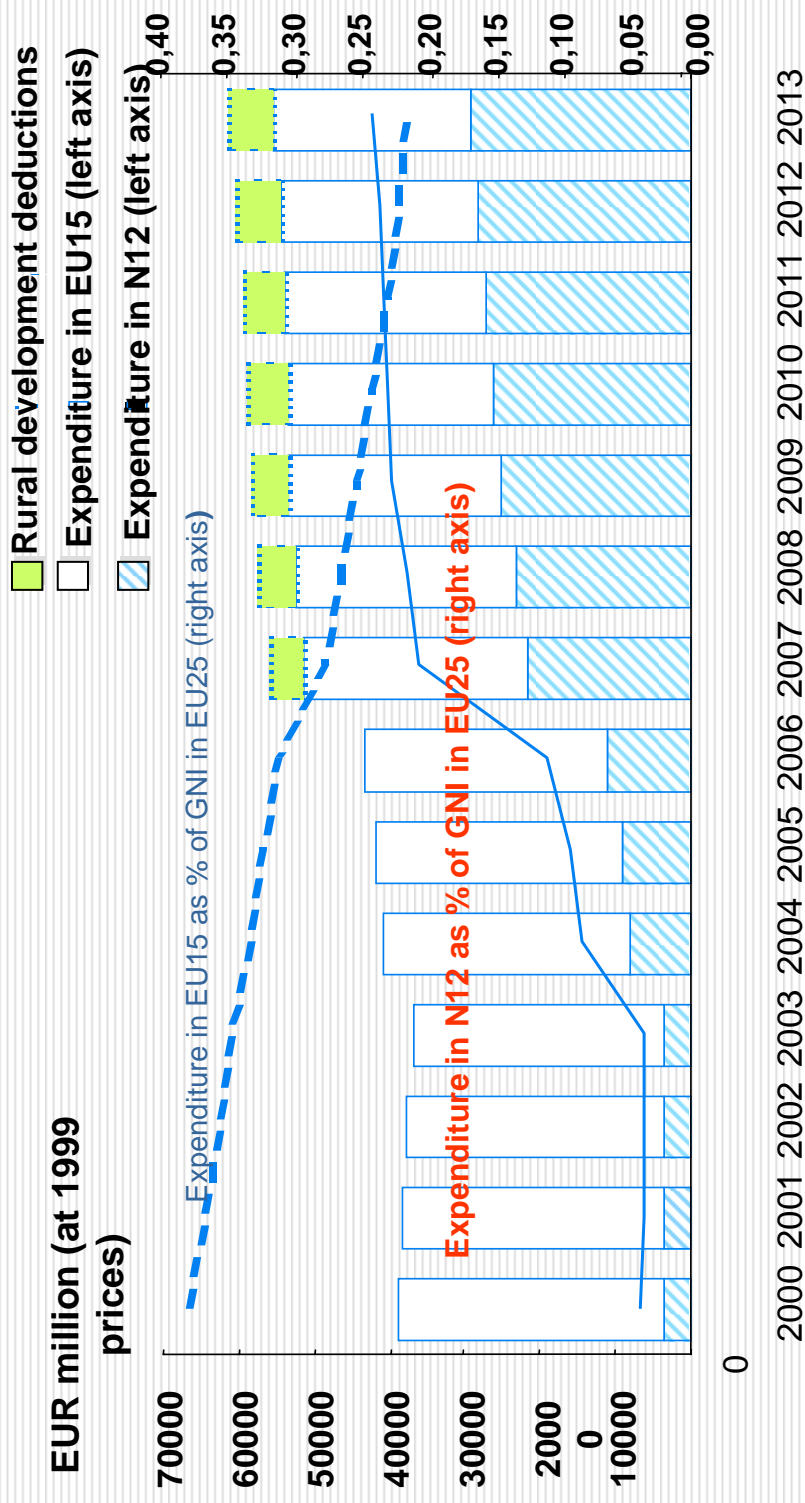


Long-term evolution of the EU budget

Financial Framework - Ceilings for Commitments
in % of GNI



Expenditure on cohesion policy, 2000-2013



Source: DG REGIO

Tentative Main issues

(without prejudging the content of the issues paper)

- Does the current mix of policies prepare the EU for the challenges ahead?
 - What new policies? Should some existing policies be reinforced? Others scaled down?
 - In the light of EU added value, which priorities should be financed at the EU level?
 - How should the EU budget be financed?
 - How can the effectiveness and efficiency of budget delivery be further improved?
-

What needs to be done?

I. Policies - first

- ❑ To identify key future priority tasks – first of all, before talking numbers;
- ❑ To define which of these priorities should become common EU policies funded at EU level and which of them should be left to the Member States.

II. EU expenditure – matching political goals

- ❑ To build a consensus on long-term spending, ensuring adequate funding for the agreed policies;
- ❑ To ensure that the structure of the EU budget reflects the newly defined political direction.

III. EU revenue – reflecting ambitions

- ❑ To ensure that EU resources fully match political ambitions;
 - ❑ To agree on the method of contributing to EU budget and to implement it in practice, making the revenue system clear and transparent.
-

Reform of finances is a vital necessity

- The structure of the budget does not fully match declared EU needs and priorities:
 - ***The composition of the budget was shaped decades ago and has not been substantially reformed;***
 - ***New challenges emerged, but have not yet been addressed soundly or adequately.***
 - ***The EU budget expenditure is also linked to National and regional public finance expenditure***

- The budget needs more flexibility to meet changes in the dynamic world;
- The own-resources system is too complex, not transparent enough;
- Europe is at the stage of a larger debate on its future - finances should reflect the outcome of these discussions.

The only way forward is to transform EU finances into a precise mirror of political goals and promises.

How far are we ready to move?

Possible scenarios of the final proposal:

- ❑ Ambitious approach, drastic changes (*fully using the Reform Treaty possibilities*):
 1. New common policies for the EU?
 2. New sources of revenue?
 3. Some current policies and current resources not needed anymore?

- ❑ Fundamental reform of the present system (*within the Treaties*):
 1. “Phasing-in” and “phasing-out” approach regarding the policies;
 2. “Phasing-out” of exceptions and rebates; “phasing-in” of a clear and visible basis for own resources.

- ❑ Step-by-step philosophy:
 1. Cosmetic update of the existing policies, but not a reform;
 2. Technical improvements of the own resources system

Europe is facing a historical chance to choose its way and make a difference to its future.

Political environment

A unique exercise in a complicated political context:

- ❑ Full national political schedules.
 - ❑ Crossover with debates on Treaty and further enlargements.
 - ❑ EP elections (June 2009) and new Commission (end 2009).
 - ❑ Continuing effects of 2004 and 2007 enlargements.
 - ❑ Simultaneous sectorial reflections: Health-check CAP+ Fourth Cohesion Report + WTO developments.
 - ❑ Expiration of all legal bases by end of 2013.
-

Public expenditures of the EU and its member states

Jacques Le Cacheux,

Professor of economics, UPPA/CATT (Pau),

Director of the Economic Research Department, OFCE (Paris),

and Professor at Sciences Po (Paris)

CAS, Paris, 11 July 2007

Introduction

- After the failure of the June 2005 Summit in Brussels, bad compromise on the EU budget in December 2005.
- Massive rejection by the EU Parliament in January 2006. Agreement in April, after minor changes.
- But call for a mid-term review, which is due next year.
- The apparent impossibility for EU25 (27) to reach an agreement on budgetary issues, especially when it comes to the financing of collective goods.
- The stalling of the Lisbon strategy.
- The dangers of non cooperative strategies and opportunistic behaviors.

Structure of the presentation

- 1. Inertias in public expenditures, national and EU levels.
- 2. *Why has it been so difficult? Why is it so bad?* Procedures and rules. An economic analysis.
- 3. The ‘fiscal federalism’ approach to budgetary competences in the EU.
- 4. An original brand of federalism?

1. Inertia in expenditures, EU and national

- *“At the same time, the financial perspective for 2007-2013 will have to provide the Union with adequate funds to carry through the Union’s policies in general, including the policies that contribute to the achievement of the Lisbon priorities.”*
- Council Conclusions, March 23, 2005

1. Inertia in expenditures, EU and national

- But “...the aim of such review should be to reach agreement on a new, comprehensive financial system ..., and pointed out that, in particular, the system of own resources as well as the expenditure side needed to be reformed urgently in order to avoid the same painful experience of national bargaining for the next financial framework.” (Amendment to Art. 5).

■ EU Parliament, June 2006

1. Inertia in expenditures, EU and national

- ❑ Insufficient size of the EU budget.
- ❑ Why is it impossible to increase the size of the budget?: Interstate redistribution and European public goods.
- ❑ The nature of European public goods

1. Inertia in expenditures, EU and national

- The Stability and Growth Pact: incentives for national governments. No ‘Golden Rule’.
- Stabilization in a monetary union: lessons from Optimal currency area theory and other strands of macroeconomic theory. The policy mix.

2. Decision-making rules, procedures

- 2.1. The disastrous unanimity rule.
- A small EU budget, mixing public goods provision with distributional issues.
- Heterogeneity of the EU.

2. Decision-making rules, procedures

- 2.2. Pitfalls in medium-term planning.
- Too long horizon and inertia.
- Democratic deficit.
- A shorter period (5 years)?

2. Decision-making rules, procedures

- 2.3. Lisbon: emulation or competition?
- The problem with the open method of coordination.
- The unwarranted consequences of tax competition and other forms of non-cooperative strategies.

3. Fiscal Federalism

- The evolution envisaged in the McDougall Report (1977) and the logic of Fiscal Federalism: a sizeable central budget.
- A traditional approach to the distribution of competences on expenditures across governmental tiers.
- A genuine budget, with genuine own resources.

4. An original brand of federalism?

- The reluctance to increase the size of the budget and the principle of subsidiarity.
- How to combine ambitious goals with a small EU budget?

4. An original brand of federalism?

- Decision-making rules: trading-off integrity for efficiency in the provision of collective goods.
- A decentralized, Pigouvian brand of federalism? Using the EU budget as an incentive scheme for national governments.
- Other tools to foster PPP?
- Stabilization and the specific problems of the euro zone.

Concluding remarks

- The bad deal struck in December 2005 and the standstill of European common policies.
- The frustrated ambitions of the Lisbon strategy.
- Prospects for the mid-term review and possible revision.
- Inventing an original brand of federalism and its financing.

The Logic of the EU Budget

André Sapir

**Professor of Economics, ECARES, Université Libre de Bruxelles
Senior Fellow, BRUEGEL**

“Quel Budget pour l’Union européenne?”

Centre d’Analyse stratégique

Paris, 11 July 2007

Great deal of scepticism about the EU budget

- Two reasons:
 - Structure/Logics
 - Effectiveness

TWO LOGICS

1. Side-payments to facilitate deals

- The early days of European integration
- British rebate
- Southern enlargement
- Eastern enlargement

2. European public goods

- Internal market
- Meeting EU objectives
 - Globalisation/Growth: Lisbon Agenda
 - Energy and environment
 - Economic disparities between MS in EU-27

3. Important caveat

- No agreement on what constitutes EU public goods or redistribution
- For instance Tabellini and others
 - EU public goods: defence, security, FP, research
 - Redistribution: CAP, SF
- Other EU public goods: internal market, environment

FISCAL FEDERALISM

Size of the EU budget

- Currently:
 - 1% of EU GDP
 - 2.5% of EU public spending
- Need for a consolidated budget: EU and MS
 - What is needed to do the job? Fiscal federalism
 - Take 1% as given. Fiscal federalism under constraint

The three budgetary functions

- **Redistribution:**
 - Between countries: EU budget
 - Between regions or individuals: MS budgets
- **Allocation: Public goods:**
 - EU public goods: EU budget
 - National or local public goods: MS budgets
- **Stabilisation:**
 - EU (euro area) level: common monetary policy
 - National level: MS fiscal policy

The consolidated budget in 2000

	Member States		EU		Total	
	Euro bn	% EU GDP	Euro bn	% EU GDP	Euro bn	% EU GDP
General public services	500	5.8	9.4	0.1	437 ²	5.1
of which transferred to EU ¹	73	0.8	-	-	-	-
Defence	153	1.8	0	0.0	153	1.8
Public order and safety	137	1.6	0.1	0.0	137	1.6
Economic affairs	331	3.9	53.3	0.6	384	4.5
Environment protection	62	0.7	5.4	0.1	68	0.8
Housing and community amenities	85	1.0	0.1	0.0	85	1.0
Health	477	5.6	0.1	0.0	477	5.6
Recreation, culture and religion	70	0.8	0.1	0.0	70	0.8
Education	430	5.0	1.9	0.0	432	5.0
Social protection	1,648	19.2	24.4	0.3	1,672	19.5
Total net of transfers to EU	3,827	44.7	94.8	1.1	3,922	45.7
Total	3,899	45.5	-	-	-	-

Example:
THE SAPIR REPORT

Objectives and Instruments

- Policies for promoting growth
 1. Make the Single Market more dynamic
 2. Boost investment in knowledge
 3. Improve the macro policy framework
 4. Redesign policies for convergence & restructuring
- Modes of delivery
 5. Achieve effective economic governance
 6. Mobilise and refocus the EU budget

6. Better EU budget (a)

- A ‘relic of the past’:
 - **Expenditures**: too much focus on agriculture; too little focus within cohesion policy; little public goods
 - **Revenues**: 90% from national contributions, hence focus on ‘juste retour’
 - **Procedures**: unanimity voting for FP
- Should become a crucial tool to help achieve **current EU objectives**

6. Better EU budget (b)

- Reorganise radically economic **expenditures**, focussing on limited areas:
 - **Growth fund** (for the EU)
 - **Convergence fund** (for low-income countries)
 - **Restructuring fund** (for affected individuals)
- **Revenues**: target tax bases with EU dimension
- **New procedures**
 - Responsibility at the level of implementation
 - QMV for financial perspectives

Illustration – a possible EU budget

(re-allocating current ~1% of GDP for internal economic activities)

• Growth fund	0.45
– (R&D)	(0.25)
– (Education & Training)	(0.075)
– (Infrastructure)	(0.125)
• Convergence fund	0.35
– (For new Member States)	(0.20)
– (For old Member States)	(0.10)
– (Phasing out for macro-regions)	(0.05)
• Restructuring fund	0.20
– (For displaced workers)	(0.05)
– (For agriculture)	(0.05)
– (Phasing out of agricultural expenditure)	(0.10)
• Total	1.00

AFTER THE REPORT

Main contribution

- 1. Refocused the debate towards growth**
- 2. Opened the debate on the EU budget**

Prodi presenta un plan para desmantelar la PAC y los fondos regionales en la UE

Varios comisarios europeos montan en cólera ante lo que consideran “una provocación”

CARLOS YÁRNOZ, Bruselas
Romano Prodi, el polémico presidente de la Comisión Europea, protagonizó el domingo una nueva iniciativa que ha escandalizado a buena parte del Ejecutivo comunitario.

En una reunión a puerta cerrada de los comisarios para debatir las futuras Perspectivas Financieras de la Unión, Prodi puso sobre la mesa un amplio estudio encargado por él a sus asesores en el que se propugna

desmantelar la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Regional (fondos regionales). Ambos capítulos suponen más del 70% del presupuesto comunitario anual. España es uno de los países más beneficiados.

Friday July 18 2003

Escaping the economic rut

Fresh thinking is welcome to solve Europe's dilemma

Barely has the document been published, and European commissioners have started digging their trenches. That is foolish. A trench is much worse than a rut. The problems of the European economy require radical thinking. This report is a good starting point.

Le Monde – 19/7/2003

Le Monde
ÉDITORIAL

Europe : le bon débat

Pour dégager un budget, il faut en finir avec les tabous, renationaliser la politique agricole commune et limiter les aides régionales aux zones pauvres. Pour mettre fin à un autre principe archaïque, celui du « juste retour » (les pays membres veulent recevoir autant qu'ils versent), les auteurs proposent de créer des agences indépendantes qui ne distribueraient plus la manne bruxelloise en fonction des nationalités mais des qualités des projets. Enfin, il faut que Bruxelles finance les restructurations industrielles et devienne un « facilitateur » des mutations.

Autant de révolutions, autant de discussions nécessaires. Enfin !

EFFECTIVENESS

Different logics and requirements

- For redistribution: Relatively easy
- For public goods: Much more difficult:
 - Delivery: Accountable agencies
- In both cases: Assessment: Independent bodies
 - Cohesion report
 - CAP health check



“Quel budget pour l’Union européenne ?” ,
- Séminaire –
Centre d’analyse stratégique, Paris, 11 juillet 2007

“La réforme du financement de l’UE”

Stefan Lehner
Commission européenne, DG Budget

Le mandat pour le « Réexamen » inclut les ressources

Accord Inter-Institutionnel du 17 mai 2006:

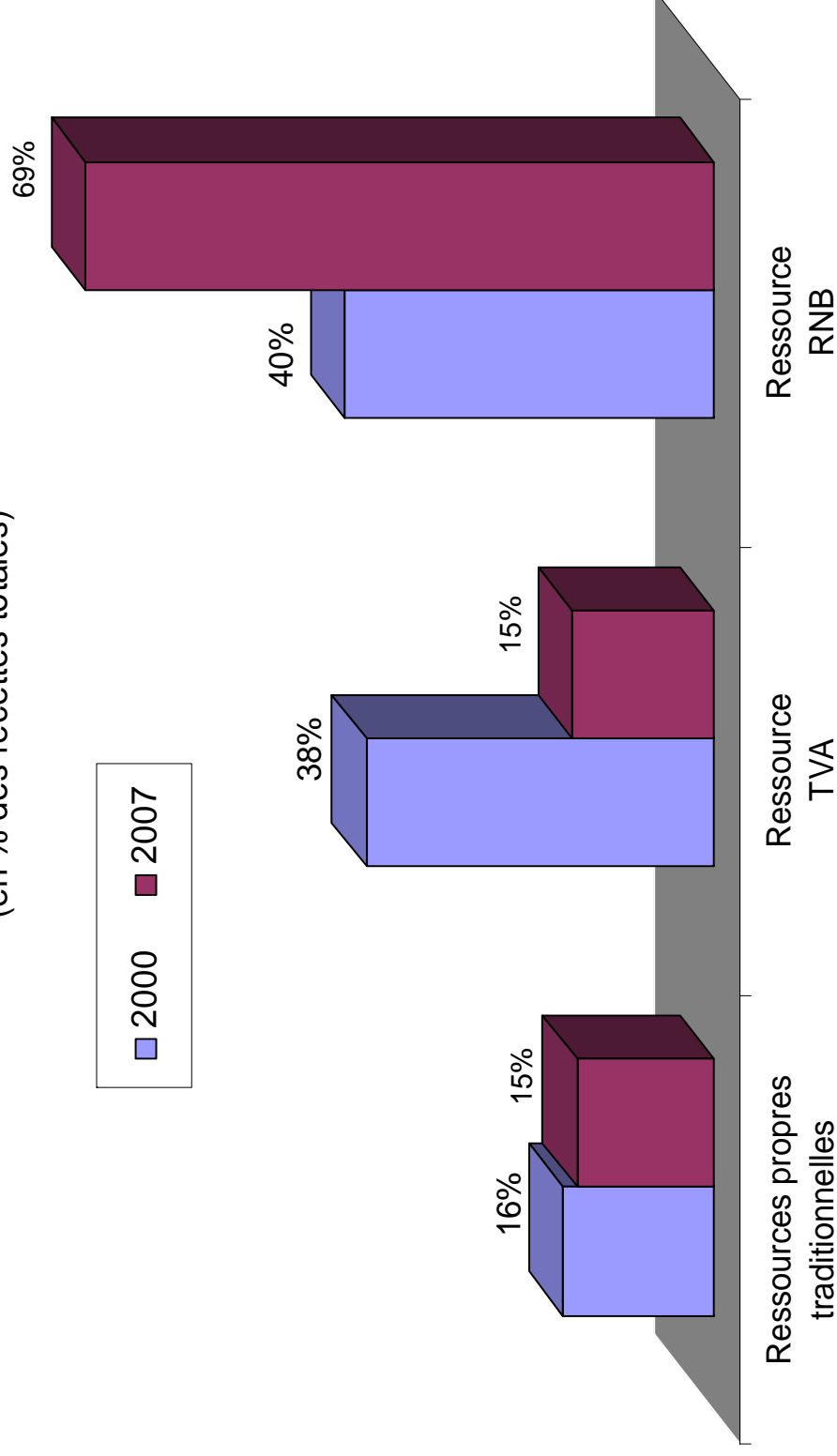
“Dans les conclusions du Conseil européen, la Commission a été invitée à entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009.”

Ressources propres

Ressources propres de l'UE

situation actuelle

D'où vient l'argent?
(en % des recettes totales)



Evaluations passées: critères d'évaluation

Critère	La ressource propre de l'UE...
Budgetaire	apporterait-elle des revenus suffisants à long-terme pour couvrir les dépenses?
	apporterait-elle des revenus stables au budget européen?
Efficience	serait-elle visible pour les citoyens de l'UE?
	serait-elle simple à administrer et entraînerait-elle des coûts de mise en conformité faibles?
	permettrait-elle une allocation efficiente des ressources dans l'UE?
Equité	entraînerait-elle une redistribution de revenus?
	aurait-elle un impact identique pour des contribuables similaires?
	génèrerait-elle des revenus dans les Etats membres en ligne avec leur niveau de développement économique?

Evaluations passées: Candidats potentiels

Evaluation of potential EU taxes with respect to eight criteria

Proposed EU tax	Budgetary criteria		Efficiency criteria			Equity criteria		
	Sufficiency	Stability	Visibility	Low operating costs	Efficient allocation of resources	Horizontal equity	Vertical equity	Fair contributions
Modulated VAT	***	***	***	***	**	***	**	**
Corporate income taxation	**	*	**	**	***	***	**	**
Energy taxation	***	***	**	***	***	***	**(*)	**
Climate charge on aviation	*	*	**	***	***	***	***	***
Excise duties on Tobacco and alcohol	**	***	**	**	**	***	*	*
Transfer of seigniorage revenue	*	**	*	***	***	***	**	**
Communication tax	*	**	**	**	*	**	***	***
Personal income tax	***	***	***	*/***	**	***/*	**	***
Tax on financial transactions	*	*	*	***	*	**	***	**

An increasing number of stars indicates increasing arguments in favour of the proposal with regard to the criterion under examination.

Source: Cattoir (2004)

Propositions de la Commission

Options retenues par la Commission en 2004:

"La Commission propose trois candidats principaux pour les éventuelles ressources propres fiscales: une ressource basée sur 1. la consommation d'énergie, 2. les bases TVA nationales et 3. le revenu d'entreprise".

COM(2004)505, Vol. 1

Correction des déséquilibres budgétaires excessifs

Histoire du rabais britannique

La taille de certaines contributions nettes a mené à l'**accord de Fontainebleau** de 1984 qui introduit la correction britannique.

*...tout Etat membre supportant un fardeau budgétaire excessif en relation avec sa **prosperité relative** peut bénéficier d'une **correction** au moment approprié...*

**Conclusion de la Présidence,
Conseil de Fontainebleau, 1984**

Depuis 1985 la Grande-Bretagne a donc bénéficié d'un rabais sur sa contribution au budget. Ce rabais s'est élevé, en moyenne, à 4,8 milliards d'euros par an entre 1997 et 2006.

Proposition de la Commission: Un mécanisme de correction généralisé (MCG)

- Généralisation
Chaque Etat membre avec une contribution nette 'excessive' est éligible pour un remboursement partiel de sa contribution nette.
- Introduction d'un seuil
Les contributions nettes excédant 0,35% du RNB d'un Etat membre sont remboursées à concurrence de 66%.
- Financement égal
Le coût du mécanisme de correction est partagé par tous les Etats membres, y compris ceux qui sont éligibles.
- Limite au coût total du MCG
Le volume total de la correction est limité à 7,5 milliards d'euros par an.

Résultat pour 2007-2013

Résultats du paquet financier 2007 – 2013

- Du côté des ressources: pas d'innovations systémiques; les propositions de la Commission n'ont pas été retenues.
- Cependant, le Conseil a accepté d'introduire des nouveaux éléments dans la Décision sur les ressources propres:
 - de 2009 à 2011, les dépenses d'élargissement – à l'exception du 1^{er} pilier de la PAC - sont progressivement exclues du calcul du rabais britannique (réduction limitée à 10,5 milliards d'euros sur la période);
 - les contributions basées sur la TVA sont réduites pour NL, SW, DE et AT; les contributions basées sur le RNB sont réduites pour NL et SW.

Perspectives

Une initiative du Parlement Européen

La Résolution de A. Lamassoure (29 mars 2007)

Une approche en deux étapes dans le cadre d'une décision unique:

- Première étape: remplacer le système de financement actuel par un système basé sur la ressource RNB, en abolissant la ressource TVA dans sa forme présente, et en supprimant progressivement le rabais britannique d'ici à 2013;
- Seconde étape: créer un nouveau système de ressources propres basé sur une taxe déjà prélevée dans les Etats membres, le produit de cette taxe étant, en tout ou en partie, injecté dans le budget européen en tant que ressource propre véritable.

Suivi: conférence inter-parlementaire organisée par le Parlement portugais le 5 novembre 2007 .

Le réexamen par la Commission

- Le réexamen sera "sans tabous" également pour les revenus.
- Les analyses historiques et propositions du passé seront prises en compte, mais ne constitueront pas une contrainte pour le réexamen.
- En fin de compte, les dépenses de l'UE, son financement, et éventuellement les mécanismes de correction, devront être redéfinis afin de fournir des réponses cohérentes aux besoins de l'UE au 21^{ème} siècle.



“Quel budget pour l’Union européenne ?” ,
- Séminaire –
Centre d’analyse stratégique, Paris, 11 juillet 2007

“La réforme du financement de l’UE”

Stefan Lehner
Commission européenne, DG Budget