

Le 14 Avril 2008

« REFORMER LE BUDGET, CHANGER L'EUROPE »

CONSULTATION PUBLIQUE

EN VUE DU REEXAMEN DU BUDGET 2008-2009

La Maison de l'Europe-Relais Europe Direct de Rennes et Haute Bretagne a souhaité faire connaître cette consultation publique et pour ce faire a invité plusieurs experts de la Région Bretagne à participer à une réunion de travail ayant pour objet de répondre à la consultation publique, de référence SEC (2007) 1188 final, lancée le 12 septembre 2007 à Bruxelles, mais aussi de consulter le grand public.

Cette consultation précède ce rapport auquel elle s'est engagée après avoir procédé au « réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que ses ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume Uni... »

C'est ainsi que le rapport qu'elle produit est composé de deux parties : une relatant la rencontre organisée entre experts et une autre le point de vue du grand public.

LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL REUNI PAR LA MAISON DE L'EUROPE LE 7 AVRIL 2008.

Les personnalités présentes à ce groupe de travail qui ont concouru à cette réflexion étaient :

- Monsieur Alain Even, Président du Conseil Economique et social de la Région Bretagne
- Monsieur Alain Pineau, Directeur Régional de la Banque de France
- Monsieur Jean Louis Robert, Trésorier payeur général en Région Bretagne
- Monsieur Serge Bossini, Directeur général adjoint des Services du Conseil Régional de Bretagne.
- Madame Florence Sevin-Davies, contrôleur financier déconcentré

- Monsieur Michel Denis, vice président de la Maison de l'Europe
- Madame Hutin, présidente de la Maison de l'Europe de Rennes et Haute Bretagne

Au cours d'un tour de table, chacun a présenté sa réflexion sur le Budget européen et indiqué les pistes d'évolution pour le rendre plus lisible et faire en sorte qu'il soit mieux compris de nos concitoyens.

« Nous sommes passés d'une Europe d'un idéal commun à une Europe des intérêts communs. »

(Jean-Pierre JOUYET, secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, sur France Culture le 7 janvier 2008)

Cette phrase pourrait être mise en exergue de notre contribution en ce qu'elle illustre en partie les difficultés et les contradictions auxquelles se heurte l'Union européenne.

A - LE CONSTAT QUI FAIT DEBAT

- Le **montant du budget** de l'Union européenne est, somme toute, **modeste**, 129 milliards d'euros, soit un budget inférieur à 1 % du revenu national brut de l'UE et 3 % des dépenses publiques (à titre de comparaison, aux Etats-Unis, les Etats apportent 60% des dépenses publiques).

En proportion de la richesse produite dans l'Union européenne, les moyens budgétaires de l'UE tendent à se stabiliser autour de 1 % du PIB de l'Union.

Ce n'est pas l'Union européenne qui détermine le montant de son budget, ce sont les Etats qui la constituent. Ses recettes proviennent de trois sources principales, les droits à l'importation, une contribution assise sur la base TVA de chaque Etat membre et une contribution des Etats membres fondée sur leur revenu national brut, qui représente plus des deux tiers des ressources communautaires.

- Le **budget** de l'Union européenne n'est **pas lisible pour les citoyens** et les politiques financées par ce budget ne sont pas toujours très parlants pour eux ; le budget est certes le fruit d'une construction historique, mais on ne peut que constater la faiblesse apparente des dépenses consacrées à la citoyenneté et aux politiques sociales au regard du montant consacré aux politiques économiques, alors que ce sont elles qui seraient susceptibles de rendre l'Union européenne plus concrète et d'engendrer un sentiment d'appartenance à son endroit. Il convient toutefois d'observer que les dépenses du fonds social européen (FSE) et les autres dépenses de cohésion contribuent directement au maintien de la cohésion sociale.

La réallocation des fonds européens, notamment vers les régions d'Europe de l'est, n'est pas toujours adaptée aux besoins réels et tend à méconnaître la persistance de difficultés dans certaines régions particulières ; un partage équitable passe par le respect des principes de

cohésion territoriale, de cohésion sociale et de solidarité, qui peuvent être un ciment entre les peuples.

- Il y a **un appétit pour la dépense communautaire**, chacun a en tête les grands projets que devrait mener l'Union européenne sur des domaines tels que la recherche, l'amélioration des infrastructures de transport, la lutte contre le réchauffement climatique ou la mise à niveau des pays entrants.

Mais le niveau du budget européen oblige au **réalisme** ; le budget consacre actuellement 1 milliard d'euros au fonds de solidarité de l'UE et 500 millions d'euros au fonds européen d'ajustement à la mondialisation ; Il faut bien reconnaître que l'UE est relativement désarmée –au-delà de ces 500 millions d'euros- pour remédier à la crise financière ou aux conséquences négatives de la mondialisation. Tout au plus, la présidence française va-t-elle tenter de promouvoir une meilleure régulation des marchés financiers, mais cette politique reposera plus sur une évolution de la réglementation que sur de nouveaux moyens budgétaires.

- **La complexité institutionnelle et politique du budget communautaire**, fondé sur la culture du consensus, a plusieurs conséquences :

* depuis le "chèque anglais", les négociations sont orientées par le principe du retour, chacun étant de plus en plus dans une "logique de troc" ; il convient d'observer à ce propos que la France doit s'attendre à une diminution drastique de ses retours, tant au plan de la politique agricole que de la politique de cohésion ;

* enfin le processus de décision, qui n'intervient qu'au terme de longues discussions et de compromis patiemment construits, engendre une efficacité encore plus faible que les bureaucraties nationales ; le produit de ces discussions, malgré le coût de ces échanges, n'est pas toujours à la hauteur des efforts déployés ; le refus des conflits ne permet pas de clarifier les concepts.

Il n'est pas sur qu'il soit possible de sortir, à court terme, de ces processus byzantins dans lesquels le citoyen est en droit de se perdre.

- **La qualité de la dépense est un enjeu primordial** ; en dépit des règles strictes qui encadrent l'utilisation des fonds européens (calendrier, exécution), tous les acteurs de la dépense européenne ne sont pas aussi légalistes qu'il le faudrait et le contournement des règles communautaires n'est pas toujours perçu comme quelque chose d'illégitime.

Il conviendrait d'encourager le respect de la légalité et le souci de transparence par chacun des Etats membres.

- **La question européenne est au cœur des politiques publiques** : il est en effet difficile, par exemple dans le domaine de la politique agricole, de faire la part de ce qui relève d'une part, des décisions communautaires, d'autre part, des décisions nationales. Les politiques européennes font partie du paysage politique mais il est toujours aussi difficile de parler de Budget européen. Plusieurs raisons à cela :

* les politiques publiques communautaires sont limitées ;

* les grandes masses budgétaires ne peuvent évoluer facilement compte tenu de la trilogie institutionnelle (conseil, commission, parlement) qui les pilote ;

* les concepts qui gouvernent certaines politiques, comme la stratégie de Lisbonne, souffrent d'un déficit de lisibilité.

Pour autant, la traduction des politiques européennes, par exemple dans le paysage économique français, est bien réelle.

Le départ entre les politiques sectorielles et territoriales n'est pas évident ! Le désir de lisibilité de la Commission l'a poussée à se demander s'il ne fallait pas parler davantage en terme de politiques sectorielles, mais l'application territoriale de ces politiques ainsi définies n'est pas simple... C'est pourquoi les régions ne sont pas favorables aux politiques sectorielles...

La procédure d'appel à projets, qui permet d'accéder à la distribution de subventions, peut créer des distorsions entre les régions les plus équipées et celles qui le sont moins : c'est ainsi que la stratégie de Lisbonne, qui cherche à développer notamment la recherche, peut n'être pas adaptée aux régions qui ont besoin avant tout d'équipement lourds : infrastructures routières, réseaux ferrées, etc. En revanche, la stratégie de Lisbonne apporte des réponses adaptées en matière de formation.

B - LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES

- L'équivalent, pour l'Union européenne, de la révision générale des politiques publiques menée en France permettrait une mise à plat des politiques menées et un **examen critique des dépenses** et de leurs effets concrets sur les pays concernés. Les modalités du financement communautaire conduisent, compte tenu des égoïsmes sacrés, à une certaine déresponsabilisation et à une forme d'anesthésie de la dépense. La mauvaise dépense communautaire tend, en outre, à légitimer la mauvaise dépense nationale, notamment par le biais des financements croisés. C'est ainsi que des projets sont lancés simplement pour bénéficier d'une ressource communautaire, même si le projet est discutable (ainsi de la multiplication des projets de salles polyvalentes). Avant toute décision de financement, il convient de s'assurer que l'Union européenne est le bon niveau d'intervention.

A l'occasion de ce réexamen, il conviendra de réexaminer la question du rabais consenti à la Grande-Bretagne sur sa contribution financière, le contexte dans lequel cette décision a été prise ayant largement évolué aujourd'hui. En effet, la croissance britannique a été considérable.

- Les fonds européens devraient également s'orienter vers des projets sur lesquels l'intervention de l'Europe offre une vraie plus value, à savoir des projets qui présentent un intérêt pour l'ensemble des membres de l'Union européenne. Des **projets européens bien identifiés et lisibles** encouragerait l'adhésion de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne.

Il est difficile de vérifier que les objectifs d'une politique territoriale ont été atteints. Une politique sectorielle serait, à ce titre, plus facile à évaluer qu'une politique territoriale. Cette politique présenterait également l'avantage d'être plus lisible pour le citoyen. C'est ainsi que le projet GALILEO devrait signer davantage l'Europe que la distribution des FEDER, tout comme serait

facilement identifiable un projet qui consisterait à financer un meilleur contrôle aux frontières dans les pays d'Europe orientale et dont bénéficieraient l'ensemble des pays de l'Union.

- La question du **bon niveau du budget communautaire** est une question difficile à trancher. Elle tourne autour des questions suivantes : faut-il davantage de financements communautaires, la dépense publique communautaire peut-elle être une bonne dépense, faut-il doter l'Union européenne de nouvelles ressources, comme un impôt dont elle aurait la maîtrise, faut-il habiliter l'Union à emprunter ?

Il faut bien reconnaître que la position des citoyens n'est pas des plus cohérente. C'est ainsi que 75 % des français pensent qu'il faut réduire les dépenses publiques partout ... sauf dans les secteurs qui les touchent directement, à savoir les hôpitaux, l'enseignement, les services sociaux, la sécurité, ou les routes.

Concernant le niveau optimal des dépenses, il existe au moins un consensus entre les pays les plus gros contributeurs, tels que l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, pour stabiliser le niveau des dépenses communautaires. Avant d'augmenter le niveau du budget communautaire, il convient de rechercher les conditions d'une meilleure efficacité de la dépense. Il faut bien être conscient que les pays nouvellement intégrés dans l'Union européenne vont plaider pour un maintien des politiques actuelles, censées permettre leur mise à niveau.

Partant du constat que le droit de lever l'impôt est une prérogative de puissance publique, certains pensent que le Parlement européen sera un jour tenté par cette solution. Rappelons toutefois que la mise en œuvre d'un impôt européen n'est actuellement ni juridiquement possible, ni politiquement souhaité par les Etats membres, la pression fiscale ayant d'ores et déjà atteint des sommets dans nombre de pays de l'Union.

La question de l'endettement pose également question. Aujourd'hui, l'Union européenne ne peut pas emprunter (le montant de ses dépenses est égal au montant de ses recettes) ; que se passera-t-il demain si lui est reconnu le droit à mener une politique d'investissement ? En sens inverse, conférer à l'Union européenne une faculté d'endettement revient à accepter mécaniquement à terme une augmentation du budget communautaire.

- **L'apparition d'une voie régionale** est peut-être le signe d'une nouvelle façon de faire l'Europe. Il s'agit d'une évolution récente qui remet en cause le jeu des intérêts strictement nationaux. Ainsi, la Bretagne est une région périphérique qui, comme de nombreuses régions périphériques, souffre d'une insuffisance d'infrastructures (réseaux ferrés, haut débit). Le fret ferroviaire est inexistant en Bretagne.

L'avenir de la Bretagne dans l'Europe sera peut-être de se rapprocher des autres régions européennes, qui vivent les mêmes difficultés à cause de leur positionnement périphérique.

EN GUISE DE CONCLUSION, L'AVIS DU GRAND PUBLIC RECUEILLI PAR LA MAISON DE L'EUROPE

En guise de conclusion il nous est apparu que certaines réflexions pouvaient être des réponses aux questions qui ont été posées dans la consultation publique. Et en particulier les suivantes et nous avons réuni dans cette partie à la fois les réflexions des personnes ayant participé à cette réunion de travail du 7 Avril dernier, mais aussi celles recueillies au cours des différents contacts que la Maison de l'Europe a eu en 2007 et 2008.

I - LE BUDGET EUROPEEN DEPUIS SES ORIGINES

C'est un budget qui cherche à répondre à des objectifs politiques. Il est pensé comme un instrument de changement de priorités.

De cela nos concitoyens ne sont pas du tout convaincus...Et il en est de même pour le Budget national ou régional... Ils pensent en général que le Budget est le fruit d'influences... et non établi en fonction d'objectifs politiques. La question reste : la formation et l'information du citoyen européen.

- Le budget européen répond-il suffisamment à l'évolution des besoins ?

Le Budget est minime (129 milliards d'euros), il n'a la possibilité que de servir de levier aux politiques nationales... Est-ce suffisant ? Le cadre budgétaire a une certaine rigidité, car il est le fruit d'un accord entre tous les Etats membres et que pour le faire bouger il faut l'accord de tous. Deux solutions, parmi tant d'autres, ne seraient-elles pas pour le faire bouger vers une réponse encore plus adaptée aux besoins

- vérifier l'efficacité de certaines politiques existantes
- confronter les applications concrètes avec l'idée de l'intérêt général (*exemple des investissements effectués pour ne pas perdre une subvention allouée et qui n'a pas été complètement utilisée...*)

- Comment trouver un meilleur équilibre entre le besoin de stabilité et le besoin de flexibilité à l'intérieur des cadres financiers ?

Plusieurs idées ont été exprimées :

- Les acteurs de terrain, par exemple les Régions en France, pourraient juger de l'affectation de certains fonds européens, entrant dans le cadre financier défini, sans d'autres interférences, par exemple nationales. Ceci permettrait dans un cadre de stabilité de donner quelques ouvertures vers les nécessités nouvelles qui apparaissent... Bien entendu avec un contrôle indispensable.
- Donner plus de souplesse au besoin de stabilité nécessaire, de façon que l'on puisse se préparer à engager les évolutions nécessaires dès qu'apparaissent les premiers signes de nouvelles données auxquelles il faudra faire face... Et pour permettre cela, et ne pas perdre de temps au niveau de la transposition en droit national, ne faut-il pas qu'il y ait un système d'alerte mis en place plus automatiquement vers les Parlements nationaux ? et vice versa.

II - LE FUTUR BUDGET COMMUNAUTAIRE VA-T-IL CONFORTER LA VALEUR AJOUTEE DES DEPENSES DE L'UNION EUROPEENNE

1°/ se préparer répondre aux défis de l'avenir :

- *Les nouveaux défis politiques énumérés ci-dessus résumant-ils effectivement les questions cruciales auxquelles l'Europe sera confrontée dans les prochaines décennies ?*

Nous connaissons tous les nouveaux défis à relever... mais il ne faut pas oublier que :

- certaines régions ont encore des besoins basiques de routes, de transport ferroviaire ou maritime, même si elles ne doivent pas prendre de retard avec les nouvelles technologies de communication, en un mot avec la stratégie de Lisbonne, elles ont besoin d'être soutenues pour ces programmes.
- et surtout nous avons un réel déficit de communication avec le grand public et également de formation. En ce qui concerne la formation plusieurs chapitres sont à ouvrir : dans le cadre d'une formation à la dimension de l'Europe avec l'économie, les politiques budgétaires et les mécanismes financiers, une histoire du continent européen et de l'histoire de sa pensée ... Le plus grand besoin est de rendre cette information accessible à tous, d'autant plus qu'aujourd'hui, et heureusement, les citoyens sont appelés à exercer leur citoyenneté de façon plus visible.

2°/ trouver un équilibre entre les dépenses européennes et les dépenses nationales :

- ***Quels critères faut-il appliquer pour assurer que le principe de la valeur ajoutée européenne soit effectivement respecté ?***

Plusieurs pistes de réflexion :

- Ne faut-il pas se concentrer sur les politiques transnationales et dans leur déclinaison toujours les rattacher à la politique pivot ? Mais on rencontre deux difficultés, c'est, tout d'abord, que l'on se rend compte que bien peu de sujets ne sont en réalité l'apanage que de quelques Etats et donc elles ne cessent de se multiplier, et que, d'autre part, chacun attend de l'Europe pour eux personnellement « *la politique sociale est la figure de l'Europe pour nos concitoyens* »
 - Pour ce faire essayer au niveau de la formation des jeunes et des adultes tout au long de la vie d'amener les personnes à réfléchir en fonction, entre autres bien sûr, de la donne internationale et européenne. Leur faire découvrir le cadre de vie qui est le leur désormais, l'Union européenne, d'où partent d'ailleurs plus de 75% des réglementations qui les régissent, devient une impérieuse nécessité..
 - Peut être, pour faire ressortir cette valeur ajoutée européenne sur nos investissements et aides de toutes sortes, faut-il ajouter pour tous les investissements européens sur le territoire européen, l'obligation d'informer le grand public de ce que l'Europe a permis d'engager sur le territoire communale, départemental, régional ou national... et de plusieurs façons, par affichage, mais aussi par annonce et enfin pourquoi le 9 Mai, le jour de la Fête de l'Europe ne pas proclamer toutes ces aides ? Pourquoi dans les documents officiels, ne pas regrouper ces aides pour en faire apparaître leur importance ?
- ***Comment faire en sorte que les priorités, en matière de dépenses, reflètent correctement les objectifs politiques ? Quels sont les changements nécessaires ?***
 - Il faut que ces objectifs politiques soient clairement dits et redits... de façon que les dépenses qui seront considérées comme prioritaires non seulement se situent par rapport à cet objectif, mais que l'effort soit fait pour que le grand public comprenne pourquoi telle dépense et pas une autre.. Or trop souvent le détail de l'objectif tue l'objectif... Ainsi en est-il de la directive Bolkestein, et de celles sur le camembert ! Les dépenses doivent être annoncées au vu de l'objectif politique d'intérêt général.

3°/ et mettre en œuvre les politiques de l'Union :

- **Comment rendre l'exécution du budget plus efficace et plus efficiente ?**

Le premier mot qui vient sur toutes les lèvres c'est la nécessité de simplifier les procédures et de faire en sorte que l'exécution du Budget soit bien l'expression du projet politique d'origine, ce qui parfois est contrecarré par des dispositions réglementaires qui empêchent que soient respectées le projet initial (*L'exemple de la modification du règlement financier introduite en 2005 et qui reconnaissait que les Maisons de l'Europe étaient habilitées à recevoir une aide financière structurelle pour leurs fonctionnement et la subvention votée a été affectée à EUNET qui est une fédération d'e Maisons de l'Europe et de tout autre organisme œuvrant dans le domaine de la formation sur les questions européennes... Les Maisons de l'Europe qui avaient comme projet d'être des veilleurs d'Europe au plus près des lieux de vie des citoyens européens, ont de ce fait été privées de l'aide qui cependant était inscrite dans les textes...Il s'est bien agi là d'une incompatibilité entre deux réglementations*)

- **Est-il possible d'améliorer encore la transparence et la responsabilisation en matière budgétaire ?**

Sans connaître tous les mécanismes cherchant à améliorer la transparence et la responsabilisation des acteurs qui œuvrent dans le domaine budgétaire, il est évident pour les personnes ou organismes qui travaillent en lien avec les autorités budgétaires, il est parfois difficile de maîtriser tous les aspects budgétaires dans telle ou telle démarche. Alors

- pour améliorer la transparence il faut continuer de former à ces questions et continuer de faire distribuer des documents comme ceux que nous avons reçus récemment, mais en plus grand nombre de façon que l'on puisse les distribuer dans les différents organismes qui en auraient besoin.
- pour améliorer la responsabilisation en cette matière il faut simplifier et permettre aux opérateurs locaux d'entrer en contact avec des personnes compétentes, (le site internet ne suffisant pas...) pour les aider à prendre la mesure de leur responsabilité.

- **L'amélioration de la flexibilité pourrait-elle contribuer à maximiser les retombées des dépenses communautaires et la capacité de réaction politique du budget de l'UE ?**

Il n'est pas certain qu'il faille à tout prix flexibiliser ce Budget. Mais

- pourquoi ne pas afficher ses grandes orientations politiques et communiquer en permanence sur elles ?

- pourquoi ne pas donner davantage d'informations sur les consultations antérieures qui permettraient aux citoyens et institutions ou organismes de mieux avoir présent à l'esprit les compétences déléguées par les Etats membres à l'Union.

Il faudrait également évoluer sur la capacité de l'Union à prendre des décisions dans ce domaine sur certaines lignes à la double majorité, mais avec des contrôles qui garantiront le respect absolu des normes fixées.

COMMENT FINANCER LE BUDGET

1°/ Le système des ressources propres de l'Union européenne.

- ***Sur quels principes le volet recette du budget devrait-il reposer et comment peuvent-ils se traduire dans le système des ressources propres ?***

Apparemment aujourd'hui, il est difficile d'envisager de créer un impôt citoyen pour abonder le budget européen. Et pourtant il faut en parler, même si nos Etats ne sont pas forcément en capacité aujourd'hui de l'imposer. Car il faut que cette idée chemine. Le jour où les citoyens européens abonderont le budget Européen, alors ils sauront qu'ils sont européens parce qu'ils contribuent ainsi à sa construction et à ses politiques... Peut-être alors suivront-ils avec plus d'intérêt l'actualité au niveau de notre continent.

2°/ Le principe de corrections,

- ***Est-il justifié de maintenir la correction ou les mécanismes compensatoires ?***

Ne doit-on pas garder ces mécanismes encore pendant le temps de la transition même si on ne les utilise que le moins possible... ils restent des mécanismes qui peuvent être utiles le cas échéant et c'est peut être dommage de se priver de cet outil qui a été utile en son temps...Mais à terme ils devraient disparaître.

- ***Quel devrait être la relation entre les citoyens européens, les priorités politiques et le financement du budget communautaire ?***

Il faut tout d'abord que le citoyen comprenne plusieurs données auxquelles il faut lui donner le temps d'accéder

- sa dimension de citoyen européen... que signifie la citoyenneté, si elle ne se réfère pas à une volonté de vivre ensemble en paix avec pour projet de développer une prospérité accessible à tous ?
- les priorités politiques qui ont conduit à la construction de l'Union européenne et qui sont basées sur la reconnaissance de la dignité de toute personne,

- et enfin comment est organisé le budget européen, ce que l'Union européenne fait de son budget, d'où viennent ses fonds et ce qu'elle peut financer ! Il faut comprendre ces fameuses règles de gestion de ce budget, pour pouvoir y adhérer ...

Ensuite fort de toutes ces compréhension, chacun saura établir une relation responsable. Cette consultation est un moyen d'inviter tous les acteurs, au niveau local, régional, national, et européen, à s'informer, à participer à cette recherche et à répondre aux questions ci-dessus énoncées. Voilà des actions qu'il faudrait mettre davantage en valeur... Car elles permettent de comprendre que le budget européen dépend des citoyens aussi bien au niveau des recettes que des dépenses... Ce serait l'occasion de mieux comprendre que prendre le temps de réfléchir à une réforme du budget engage notre responsabilité de citoyen, car le budget constitue un des outils les plus importants ayant une incidence sur la vie des européens.

Jeanne Françoise Hutin

avec la collaboration de Madame Sevin-Davies