

TROISIEME FORUM EUROPEEN DES THINK TANKS

Europe 2005-2025 : visions et contributions des think tanks

« *Quels contours pour les politiques européennes à l'horizon 2020 ?* »

19-20 septembre 2008

Chambon Nadège, Lattef Hakim, Rubio Eulalia, Notre Europe

Château de la Muette – OCDE – 2 rue André Pascal, 75 016 Paris

en partenariat avec



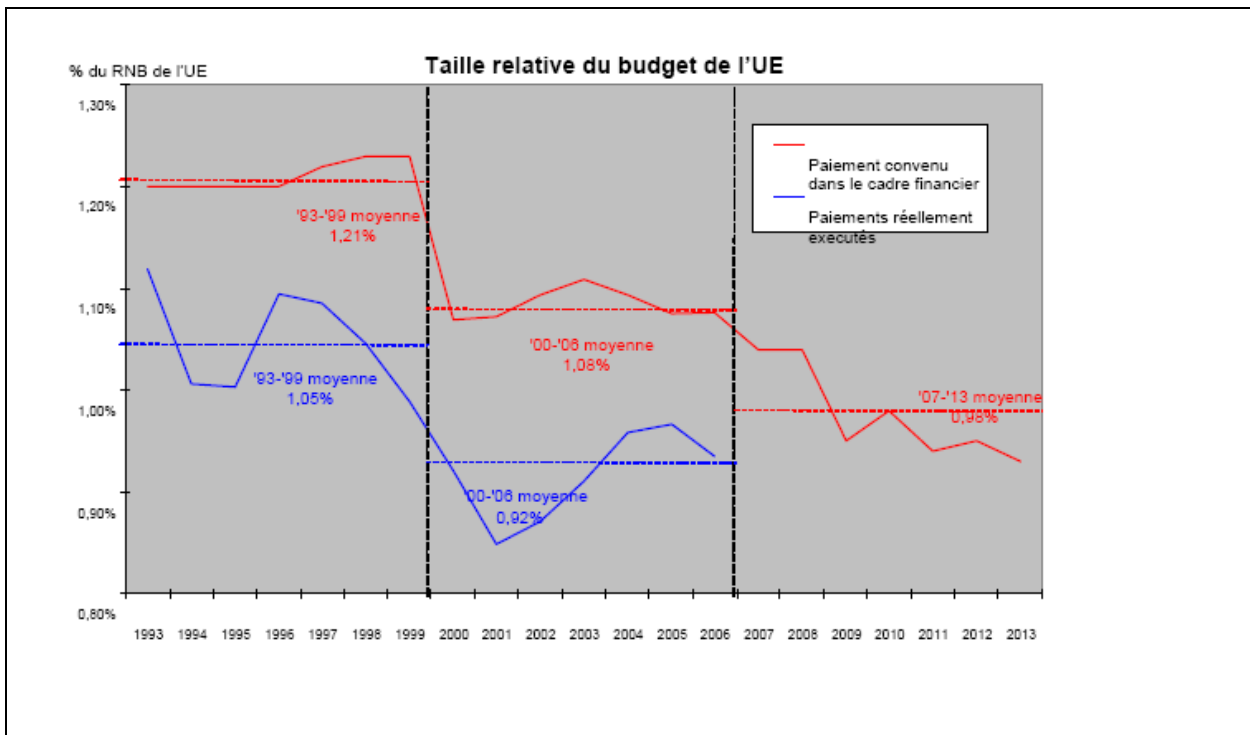
Au-delà de la crise provoquée par le rejet irlandais du Traité de Lisbonne et des priorités affichées de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, une autre échéance majeure pour l'avenir de l'Europe se profile à l'horizon 2008-2009 : celle du réexamen des politiques communes et de leur financement. Les Chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de décembre 2005 ont en effet invité la Commission européenne « à *entreprendre un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation du Royaume-Uni, et à faire rapport en 2008-2009* ». En programmant cette réflexion d'ordre budgétaire, les États membres ont ainsi fixé les termes d'un débat plus large, portant sur l'avenir des politiques de l'UE. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : le budget européen n'est pas seulement un instrument financier, il est l'expression d'une volonté partagée et d'un projet européen commun aux 27 Etats membres.

Afin de nourrir la réflexion collective et le débat européen à cette occasion, l'Institut Aspen France organise à Paris son troisième **Forum européen des think tanks** le **19 et 20 septembre 2008**, en partenariat avec *Notre Europe* et la Fondation pour l'Innovation Politique. Selon une méthode d'ores et déjà éprouvée à deux reprises, il s'agira de permettre à des responsables de haut niveau, aussi bien dans la sphère publique que privée, d'échanger et de construire une approche commune pour faire d'une revue des politiques européennes, dans le cadre de la préparation des nouvelles perspectives financières, le socle d'un nouveau projet européen.

Ce document de travail rappelle les fondamentaux du budget européen, présente les enjeux principaux de la révision budgétaire 2008/2009, et les place dans la perspective des principaux défis que l'Europe devra relever à l'horizon 2020. Son objectif est d'informer et de susciter des réflexions qui pourront nourrir les discussions du **troisième Forum européen des think tanks**.

Le budget européen : les fondamentaux

Le budget européen représente un moyen essentiel dont dispose l'Union européenne pour réaliser ses objectifs politiques. Important en valeur absolue (plus de 100 milliards d'euros par an), sa taille relative reste faible puisqu'il ne représente qu'environ 1% du PNB (produit national brut) de l'UE et 2,5% de l'ensemble des dépenses publiques européennes¹. Depuis les années 80, le budget a augmenté en termes réels mais sa taille relative par rapport au RNB (revenu national brut) a diminué, bien que l'UE se soit élargie et ait assumé de nouvelles responsabilités



Source : Communication « Réformer le Budget, Changer l'Europe » (SEC 2007 (1188 final))

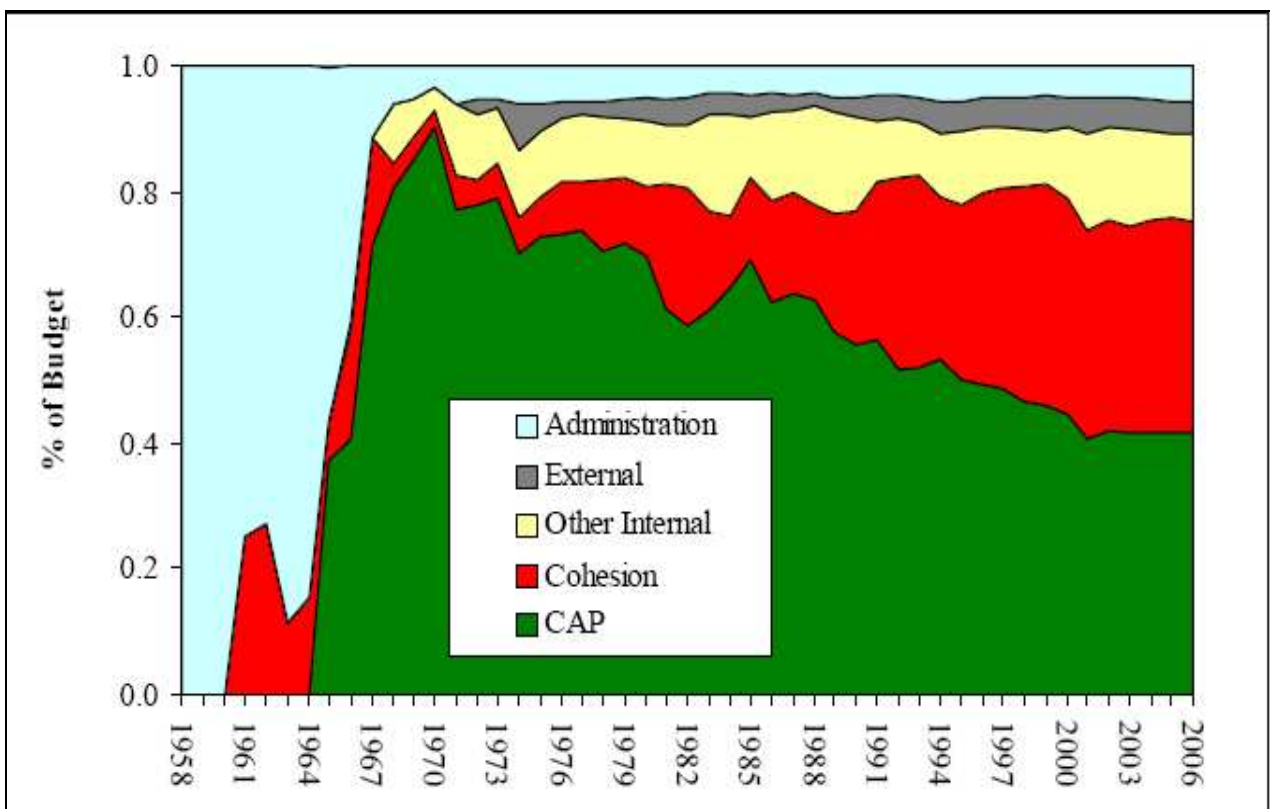
La structure et la taille du budget ont subi des changements au fil du temps. Au début du processus d'intégration, chacune des trois Communautés Européennes disposait d'un budget propre. Le premier budget de la Communauté Economique Européenne (CEE), très faible, ne couvrait que les dépenses administratives. A contrario, le budget européen est aujourd'hui essentiellement consacré au financement des politiques communautaires. Les dépenses administratives (frais de personnel et dépenses immobilières) représentent seulement environ 5 % du budget.

Le profil de dépenses communautaires a lui aussi considérablement évolué. Le tableau ci-dessous montre l'évolution historique des dépenses européennes par rubrique (de 1956 à 2006). Comme on peut l'observer, pendant les années 60 et 70, le budget de l'UE était essentiellement consacré au financement de la PAC, dont les versements atteignaient jusqu'à près de 90% du budget au début des années 70. Le poids relatif de la dépense agricole dans le budget de l'UE n'a depuis cessé de diminuer, mais il représente encore aujourd'hui près de 40% des dépenses communautaires. Parallèlement à cette diminution, il est à noter qu'un redéploiement interne des dépenses de la PAC a eu lieu. Depuis 2000 les fonds traditionnellement alloués aux mesures de soutien aux revenus sont partagés avec le second pilier de la PAC. Consacré aux mesures agro-environnementales, à l'installation, à la modernisation et au développement rural, ce pilier a vu sa part dans le budget de la PAC augmenter en valeur relative (12% de la PAC en 2000-2006 contre 20% en 2007-2013) mais diminuer en valeur absolue.

¹ Bertoncini, Yves, *La révision du budget de l'Union Européenne: pour une analyse politique globale*, Horizons Stratégiques, numéro 5, Juillet 2007, Centre d'Analyse Stratégique.

En 1965, seulement 6% du budget européen était consacré à ce qui allait devenir la politique de cohésion et ne comprenait à cette époque que les dépenses du Fonds Social Européen. En 1974, suite au premier élargissement (l'entrée du Royaume Uni et de l'Irlande), le fonds européen de développement régional (FEDER) a été mis en place. Les dépenses au titre de la politique régionale ont alors augmenté jusqu'à représenter 10,8% du budget en 1985. Mais la véritable expansion de ce poste budgétaire a eu lieu pendant les années 90, suite à la réforme de 1988 des Fonds structurels. Ainsi, les moyens alloués à la politique de cohésion ont été doublés une première fois, suite à l'adoption de l'Acte Unique européen et à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal (« Paquet Delors I »), et une deuxième fois en 1993, suite à l'accord relatif au passage à l'Union Economique et Monétaire. Par la suite, et notamment lors des deux derniers élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale, les dépenses pour la cohésion ont continué d'augmenter mais dans une moindre mesure. Elles commencent maintenant à plafonner. Si les principes de fonctionnement, notamment le cofinancement et la programmation pluriannuelle, sont restés sensiblement identiques depuis 1989, la structure budgétaire a évolué.

Enfin, le financement des autres politiques a toujours été très limité. En 2006, seulement 7% du budget était consacré aux autres politiques internes (comprenant notamment, les dépenses de recherche et d'innovation, d'éducation ou d'infrastructures). L'action extérieure de l'UE ne représentait que 4,3 % du total des dépenses.



Source : Baldwin, Richard, *The Real Budget Battle : Une crise peut en cacher une autre*, Juin 2005

Pour la période 2007-2013, la Commission avait proposé un redéploiement de ressources vers des nouveaux objectifs. En particulier, le but de la Commission était de concentrer les efforts budgétaires sur trois champs d'intervention : la promotion de la compétitivité et l'emploi (nouvelle rubrique 1a, « compétitivité pour la croissance et l'emploi »), les mesures dites de « citoyenneté, liberté, sécurité et justice » (nouvelle rubrique 3, comprenant les interventions en matière d'immigration, terrorisme et coopération judiciaire, mais aussi les actions en matière de santé et pour la protection des consommateurs) et l'action extérieure de l'UE (rubrique 4, « l'UE en tant que partenaire mondial »). La Commission prévoyait aussi d'augmenter le montant total des dépenses communautaires : ainsi, le budget pour la période 2007-2013 devait représenter 1,14% du PNB de l'UE, une augmentation substantielle par rapport à la période 2000-2006 (1,08% du PNB).

L'accord final sur le cadre financier 2007-2013, agréé au sein du Conseil en décembre 2005 et à peine modifié par le Parlement en mai 2006, a différé notablement de la proposition initiale de la Commission. D'abord, la taille du budget est très en deçà de ce que la Commission demandait : il ne représente que 1,05% du PNB de l'UE, et a donc diminué en termes relatifs par rapport à la période 2000-2006. De plus, le redéploiement des ressources vers les nouveaux objectifs, bien que réel, a été plus modéré que ce que demandait la Commission (voir tableau 1). Par conséquent, le profil des dépenses communautaires n'a pas changé considérablement par rapport à la période 2000-2006 (voir tableau 2)

Tableau 1. Perspectives financières 2007-2013. Proposition de la Commission et accord final
(en milliards d'EUR)

Rubriques du cadre financier	Proposition de la Commission (14 février 2004)	Résultat final (accord inter-institutionnel mai 2006)	Différence accord final – proposition Commission (%)
1a-Compétitivité pour la croissance et l'emploi	121,6	74,1	- 39,1
1b-Cohésion pour la croissance et l'emploi	336,3	308,1	-8,4
2-Conservation et gestion des ressources naturelles	400,2	371,3	-7,2
3-Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	20,9	10,7	-48,6
4-L'UE en tant que partenaire mondial	87,8	49,4	-43,7
5-Administration	57,6	49,8	-13,6
6-Compensation	240	800	+233,3
Total dépenses (% RNB)	1.025	864,3	-15,7

Source : Schild, Joachim, *How to shift the EU's spending priorities ? The multi-annual financial framework 2007-2013 in perspective*, Journal of European Public Policy 15:4, June 2008., 531-549

Tableau 2. Le profil des dépenses communautaires : comparaison 2000-2006 et 2007-2013
(en crédits d'engagement)

Rubriques du cadre financier (en% du total- prix 2004)	Moyenne 2000-2006*	Moyenne 2007-2013
1a-Compétitivité pour la croissance et l'emploi	6,1%	8,6%
1b-Cohésion pour la croissance et l'emploi	38,4%	35,6%
2-Conservation et gestion des ressources naturelles	44,5%	43%
3-Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	0,8%	1,2%
4-L'UE en tant que partenaire mondial	4,5%	5,7%
5-Administration	5,1%	5,7%
6-Réserves	0,005%	---
7-Compensation	0,5%	0,1%

*Les calculs sont du CAS. Les rubriques 1a et 3 étant nouvelles, la comparaison chiffrée avec l'enveloppe globale 2000-2006 livre des ordres de grandeur indicatif

Source : Yves Bertoncini, « *Le budget de l'Union Européen : quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009* », note du CAS, juillet 2007.

La révision budgétaire de 2008/2009 : un rendez-vous historique à ne pas manquer

L'exercice de révision du budget européen, initié en septembre 2007 sur la base d'un document de cadrage de la Commission (Communication « *Reformer le budget, changer l'Europe* ») représente une occasion inédite d'engager une réflexion approfondie sur les dépenses communautaires. Faut-il le rappeler ? Cet exercice est exceptionnel à plus d'un titre. Non seulement c'est la première fois que la Commission reçoit

un mandat si étendu pour examiner le budget européen, mais elle dispose également d'un délai important avant les prochaines négociations financières pluriannuelles pour le mener à bien.

Dans sa Communication « Réformer le budget, changer l'Europe », la Commission a exprimé son souhait d'utiliser cette révision budgétaire pour engager une réflexion plus générale sur les priorités et objectifs de l'Union et sur la manière dont le budget peut répondre aux défis des décennies à venir. L'objectif fixé est donc de réfléchir à la structure et à la composition des dépenses communautaires, sans entrer dans une discussion détaillée sur le montant de dépenses du prochain cadre financier. En engageant d'ores déjà tous les acteurs dans une discussion sur les objectifs que doivent poursuivre les dépenses communautaires, la Commission entend éviter que les prochaines négociations budgétaires soient dominées par les intérêts nationaux. Cela avait en effet été le cas lors des débats relatifs au cadre financier 2007-2013 : la discussion se résumant à une confrontation sur les « soldes budgétaires nets » et la contribution de chaque Etat membre.

Si l'on s'en tient au mandat du Conseil, l'exercice de révision budgétaire doit aboutir à un rapport final élaboré par la Commission en « 2008-2009 ». La date de présentation précise du rapport n'est pas connue, mais tout semble indiquer que celui-ci ne sortira pas avant 2009. Le rapport fera l'objet d'un débat au sein du Conseil qui pourra « prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées ». La réforme budgétaire risque donc d'être une question centrale pour les deux prochaines présidences (tchèque et suédoise) qui auront la mission de dégager des perspectives financières ambitieuses susceptibles de relever les défis auxquels l'Europe doit faire face à l'horizon 2020.

Les défis de l'Europe à l'horizon 2020

Du réchauffement climatique à l'immigration en passant par la mobilité des personnes, des défis communs majeurs se présentent aux Etats membres. Parallèlement les politiques historiques de l'UE, telles que la politique agricole commune ou la politique de cohésion, seront à prendre en compte dans les prochains arbitrages budgétaires. Aussi pour dégager un projet commun, au cours de ces premières négociations budgétaires à 27 voix, il conviendra d'identifier les « biens communs » européens, et les politiques qui apportent une valeur ajoutée en étant fixées dans le cadre communautaire.

Energie : le défi de l'autonomie

Avec des prix du pétrole qui ont atteint des records, l'énergie est devenue un poste budgétaire conséquent pour les foyers européens. Cette hausse qui a largement nourri l'inflation de la zone euro a montré les effets économiques de la dépendance énergétique européenne à l'égard de certains pays producteurs. Selon les estimations les plus pessimistes, sa dépendance à l'égard des fournisseurs extérieurs devrait atteindre 70% de la consommation énergétique à l'horizon 2030. Cependant, l'Europe peine à mettre en place une diplomatie de l'énergie et à présenter un front uni face à certains pays fournisseurs tandis que le développement d'énergies alternatives reste encore marginal en dépit des ambitions affichées. Alors que l'énergie, au sein de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1951) et de l'Euratom (1957) constituait un domaine fortement communautarisé, l'UE ne connaît plus aujourd'hui ce niveau d'intégration à un moment où le défi du réchauffement climatique et du développement durable impliquent une action concertée. Cependant en intervenant sur le marché de l'énergie et en luttant contre le monopole de certaines entreprises, la Commission tente de créer un réseau européen intégré pour permettre l'intensification des échanges entre les Etats en situation de pénurie. Cette politique d'intégration par le marché ne peut à elle seule constituer l'unique stratégie énergétique commune.

Quelles politiques dès lors pourraient permettre de retrouver une relative indépendance énergétique tout en s'inscrivant dans la perspective du développement durable? La politique de voisinage est-elle une des voies diplomatiques possibles pour assurer la sécurité des approvisionnements ?

Environnement : quelles politiques face au défi du réchauffement climatique?

Face au réchauffement climatique, l'Europe a affiché des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Pour cela, elle a défini la stratégie 20-20-20 en vue de réduire de 20% les émissions à effet de serre d'ici 2020, d'augmenter l'efficacité énergétique de 20% et d'augmenter de 20% l'utilisation des énergies renouvelables. Malgré de telles ambitions, il n'existe pas encore

d'engagements nationaux pour mettre en œuvre ces objectifs. L'enjeu essentiel reste ainsi d'aboutir à un accord sur la manière dont chaque économie nationale peut parvenir à les traduire en solutions politiques. Certains Etats s'opposent à ces objectifs qui pourraient nuire à leur croissance économique. Comment dès lors parvenir à une stratégie commune face au défi climatique ?

L'approche adoptée par la Commission, qui consiste à déléguer au marché la régulation des émissions de gaz à effet de serre par la constitution d'un marché des permis de pollution est-elle suffisante ? Dans quels termes pourraient être redéfinies les obligations environnementales des entreprises ?

La PAC : quelle évolution ?

Le « bilan de santé » de la PAC demandé par le Conseil européen de 2005 a été ouvert par la communication de la Commission européenne le 20 novembre 2007. Prévu pour évaluer la mise en œuvre de la réforme de 2003 et y apporter d'éventuels ajustements, il accompagne la révision des dépenses et en particulier celles de la PAC, dossier pivot du budget communautaire. Engagée par un modeste mandat, la Commission européenne n'a pas souhaité proposer de changement allant au-delà de simples ajustements. Pourtant le débat du bilan de santé, qui devrait se conclure par un accord au Conseil européen de décembre 2008, offre une possibilité unique aux Etats membres de précéder le débat budgétaire d'un débat politique sur les objectifs de la PAC à long terme.

Un débat de fond sur le projet agricole européen est on ne peut plus nécessaire à l'heure où les objectifs de la PAC fixés par le Traité de Rome, n'ont jamais été rénovés et où de nouveaux défis majeurs se présentent à l'agriculture européenne.

Faut-il encourager les agriculteurs européens à s'engager dans les biocarburants alors que la demande alimentaire ne cesse de croître ? Face à l'opportunité historique de refonte des aides du premier pilier, liée à l'accroissement des prix des denrées alimentaires, les européens doivent-ils supprimer tous les instruments de régulation qui permettent de faire face aux aléas des marchés agricoles ? Doivent-ils participer à la production de denrées alimentaires dans la perspective d'accroissement durable de la demande alimentaire globale ? Comment consolider les capacités de production et la compétitivité des exploitations européennes alors que l'ouverture des marchés agricoles pourrait se poursuivre ? Quels instruments d'intervention les européens peuvent-ils maintenir pour respecter leurs engagements internationaux ? Comment promouvoir une agriculture durable et des exigences élevées en matière de sécurité alimentaire sans compromettre la compétitivité de l'agriculture européenne ? Comment améliorer la productivité de l'agriculture européenne sans épuiser les ressources naturelles ? Doit-on mettre en place une politique européenne pour le développement des zones rurales, qui compose 90% du territoire européen ? Autant de questions cruciales pour l'équilibre des sociétés, des territoires et de l'économie européenne, auxquelles répondre avant de fixer la part du budget attribué à la PAC.

La politique de cohésion : quelles perspectives ?

Depuis sa création, la politique de cohésion a joué un rôle important à chaque étape de l'élargissement de l'UE. Elle a permis à des pays comme l'Espagne et le Portugal de faciliter leur intégration dans le Marché unique et de réaliser un certain rattrapage économique et social. Les fonds structurels ont aussi accompagné la restructuration industrielle de certaines régions en crise. Mais avec les élargissements de 2004 et de 2007, au terme desquels les écarts de revenu/habitant entre les 10% de régions les plus riches et les 10% de régions les plus pauvres sont passés de 1 à 3 à 1 à 5, le défi de la cohésion ne se pose plus selon les mêmes termes.

L'effort financier consenti pour ce type de dépenses reste très modeste en comparaison des enjeux que pose cette « réunification » de l'Europe. L'accent mis sur la compétitivité et l'innovation tend à miser sur les régions, les villes ou les groupes les plus dynamiques, en reléguant au second plan l'objectif de convergence et le soutien aux territoires et personnes les plus en retard. La recherche d'une plus grande efficacité des dépenses publiques alimente la tendance naturelle à la concentration des activités et risque d'accentuer encore les déséquilibres territoriaux. Alors que la mondialisation a des impacts majeurs sur la géographie économique de l'Europe en renforçant les disparités régionales, la politique de cohésion se doit d'intégrer cette dimension globale afin d'enrichir son approche essentiellement interne.

Quelles formes doit prendre la politique de cohésion pour gérer au mieux l'opportunité historique qu'a pu constituer l'élargissement à 27 et pour permettre de constituer un espace socio-économique relativement homogène ? Quelle priorité lui accorder dans le cadre des prochaines perspectives financières ?

Croissance, compétitivité, emploi : quelle stratégie pour l'Europe dans la mondialisation à l'horizon 2020 ?

En 2000 à Lisbonne, les chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient fixé l'objectif pour 2010 de faire de l'Europe l'« économie de la connaissance la plus compétitive du monde ». A deux ans de la date butoir, le bilan de la stratégie de Lisbonne reste très mitigé. Certains pays européens connaissent encore un chômage important malgré les réformes de leur marché du travail et la croissance de la zone euro reste très modeste en comparaison d'autres espaces économiques. L'objectif de 3% des dépenses publiques consacrées à la recherche et au développement n'a pas été atteint par de nombreux Etats membres. Le rapport rédigé par Laurent Cohen Tanugi en vue de la présidence française, « L'Europe dans la mondialisation » a notamment mis en cause l'emploi de la Méthode Ouverte de Coordination comme l'une des raisons de la non-réalisation des objectifs de Lisbonne. L'absence de coordination entre les politiques économiques menées ainsi que la réticence de certains Etats à se voir mis à l'index par les tableaux de performances comparatives a pu également contribuer à limiter la portée de la Stratégie de Lisbonne.

Dès lors faut-il reconduire cette politique pour la décennie à venir et avec quelles méthodes ? Quels enseignements peuvent être tirés des difficultés de mise en œuvre pour continuer à maintenir les ambitions que s'était initialement fixée la Stratégie de Lisbonne ? Quels pourraient être les contours d'une politique européenne ambitieuse qui prenne en compte le défi de la mondialisation ?

L'Europe sociale : quel avenir à 27 ?

Le développement de l'eurosepticisme est parfois lié à la perception que l'Union Européenne est défavorable aux intérêts sociaux. Cette impression peut être confortée par certaines décisions récentes de la Cour de justice des communautés, comme dans le cas des arrêts Viking et Laval où la Cour a tenu à affirmer la primauté des principes de libre concurrence et de liberté de circulation des travailleurs dans un conflit opposant une entreprise du bâtiment lituanienne à un syndicat suédois. Tout en soulignant que la réalisation du marché commun et de la libre circulation peuvent entrer en contradiction avec certains acquis sociaux définis dans le cadre national, cette décision révèle le défi que constitue l'élargissement à 12 nouveaux Etats membres. L'hétérogénéité des politiques sociales s'est accrue et les craintes sur le risque de dumping social ont été renforcées.

Dans le cadre d'une Europe à 27, destinée à accueillir des nouveaux membres, comment peut-on limiter les effets de ce dumping social ? Comment peut-on augmenter le niveau de protection générale des travailleurs dans la mesure où ces pratiques de dumping sont souvent liées au maintien par certains gouvernements nationaux de leur législation au niveau le plus bas ? Quels pourraient être les termes d'un contrat social à 27 définissant les traits d'un modèle social européen ?

La définition de ce modèle social européen devra prendre en compte également le défi de la solidarité intergénérationnelle. A l'horizon 2020, le vieillissement de la population européenne devrait se confirmer. Cette tendance, qui aura des conséquences tant sur le dynamisme économique que sur les dépenses publiques, en raison du paiement des retraites et de l'augmentation des dépenses de santé, souligne la nécessité d'adopter des politiques de long terme pour en limiter les effets économiques et sociaux. Mais comment l'Europe peut-elle gérer ce défi démographique ?

Citoyenneté et mobilité: comment mieux ancrer la démocratie européenne ?

Les faiblesses de la pratique démocratique dans l'Union européenne et en particulier l'articulation défaillante entre les canaux de la démocratie locale, nationale et européenne se sont révélées très dommageables aux avancées de la construction européenne, pourtant réclamées par les citoyens européens dans un certain nombre de domaines. Les rejets du Traité constitutionnel et du Traité de Lisbonne par référendum ont renforcé l'image d'une Europe soutenue par les élites mais pas par le peuple. Alors que l'UE aspire aujourd'hui à dépasser ses controverses internes pour devenir l'acteur international qu'elle

devrait et pourrait être, elle patine depuis plusieurs années sur une réforme institutionnelle qu'elle ne parvient ni à expliquer ni à justifier aux yeux de ses citoyens. L'enjeu actuel n'est donc pas seulement de réaliser « l'Europe des résultats » tant annoncée mais également de s'inquiéter de l'Europe des citoyens qui doit vivre en amont et en aval de la formation de ces politiques.

Deux enjeux majeurs se cachent à l'intérieur de ce défi démocratique. L'un est celui de la participation du citoyen, de parvenir à lui donner le sentiment que par le biais de vecteurs démocratiques qui lui sont familiers, il peut influencer sur le cours des politiques publiques européennes. L'autre est celui de son sentiment d'appartenance à un ensemble européen commun qui ne peut se développer que par la diffusion de connaissances partagées et mieux encore l'accès à une expérience européenne. De là découle l'importance de la mobilité des personnes, des œuvres, des idées. A force de défendre leur chasse gardée que représentent pour eux les politiques culturelles, d'éducation et de formation, les Etats membres ont oublié que l'Europe ne pouvait grandir en s'appuyant sur des bases uniquement matérielles. Il ne s'agirait pas, bien sûr, de transférer ces compétences au niveau européen mais bien de renforcer l'UE là où elle a une véritable valeur ajoutée.

Le domaine de la mobilité est celui du double langage par excellence. Aucun homme ou femme politique national ou européen ne dira qu'elle n'est pas indispensable et pourtant elle reste le parent pauvre des négociations budgétaires. Ne faudrait-il pas dans cet esprit renforcer l'ensemble des programmes permettant la mobilité des personnes, jeunes ou moins jeunes, des œuvres, des artistes et encourager les initiatives visant à augmenter la connaissance mutuelle voire partagée de l'histoire, de la langue et de la culture des 27 Etats membres ? Comment, par ailleurs, repenser et développer les outils européens de démocratie représentative et participative en Europe ?

Justice et sécurité : les enjeux de l'ouverture des frontières et de la mobilité

Que ce soit avec les attentats de Madrid en mars 2004 ou ceux de Londres en juillet 2005, l'urgence d'une réponse coordonnée à la menace terroriste s'est exprimée avec acuité au niveau européen. La prise en compte de ces défis passe par le développement de la coopération entre les Etats européens, ce que des agences comme Europol (1994) ou Eurojust (2003) ont déjà initié. Sur le plan législatif, la réponse à la menace terroriste a surtout emprunté une voie nationale, comme dans le cas britannique avec l'*Anti-terrorism Act* de 2000 qui prévoit par exemple la possibilité d'une arrestation sans aucun mandat. Le défi qui se pose à une réponse législative concertée à la menace terroriste est de parvenir à maintenir les principes démocratiques fondamentaux tout en satisfaisant la demande de sécurité des européens.

Le débat sur la sécurité s'est également focalisé sur l'enjeu migratoire qui a pu justifier le renforcement du contrôle des frontières de l'Union. Cependant, en associant le défi sécuritaire à l'immigration, l'UE tend à constituer une forteresse qui méconnaît les aspects humains de l'immigration. De plus, selon certaines estimations, l'UE aurait besoin de 40 millions de migrants dans les quarante années à venir pour maintenir la main d'œuvre à son niveau actuel. Quelles politiques l'Union européenne doit-elle adopter pour allier les impératifs de sécurisation des frontières et la nécessité de prendre en compte la dimension humaine de la question migratoire ?

La coopération en matière judiciaire, s'est vue renforcée avec la création de l'agence Eurojust, compétente en matière de grande criminalité. Cependant l'échec de Rome III a montré les difficultés de mise en œuvre d'une harmonisation des droits civils (ex : les procédures de divorces entre conjoints internationaux).

Politique étrangère et de sécurité commune : le temps d'un vrai changement ?

Le Traité de Maastricht a institué une politique étrangère et de sécurité commune, qui constitue le second pilier de l'UE. Si le Traité de Lisbonne était ratifié, la cohérence et l'unité de l'action extérieure de l'Union européenne seraient renforcées par la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. A l'heure actuelle, alors que les frontières entre enjeux externes et internes s'amenuisent – sécurité et énergie en sont sans doute l'illustration la plus actuelle - et qu'une approche concertée s'impose, l'Union continue d'afficher des positions diversifiées sur nombre de dossiers.

La puissance économique de l'UE lui permet de jouir d'une indéniable influence sur la scène internationale. Mais les divisions politiques au sein de l'Union affaiblissent ses prises de position.

Principal bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne, elle peine par exemple à s'imposer comme un interlocuteur politique dans les négociations pour la paix.

Une approche commune en matière de politique extérieure posera nécessairement la question d'une politique de défense européenne. Or depuis l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954 - qui prévoyait la création d'une armée européenne - cette question ne figure plus en priorité de l'agenda européen. La crise géorgienne remet sur le devant de la scène les questions du rôle de l'UE dans ses « conflits de voisinage » et de son rapport avec l'OTAN.

A l'aube du 21^e siècle, l'Union doit-elle prendre un tournant majeur pour devenir l'acteur international qu'elle devrait être ? Quelle stratégie doit-elle adopter dans un monde globalisé et multipolaire caractérisé par la multiplication d'acteurs régionaux ? A-t-elle les moyens de développer une véritable politique extérieure commune ? L'enjeu budgétaire est-il pertinent pour le développement de cette politique ? Si oui, dans quelle mesure et avec quels objectifs?

Questions à débattre

- *Ces défis, sont-ils effectivement les questions cruciales auxquelles l'Europe sera confrontée d'ici à 2020?*

Dans le cadre de l'UE à 27 les priorités politiques de l'Union sont elles-mêmes objet de débats. Deux visions s'affrontent, pour certains l'Europe doit se limiter aux domaines économiques et au bon fonctionnement du marché intérieur, tandis que pour d'autres le projet européen doit aller plus loin en vue de « créer une union toujours plus étroite entre les peuples européens » (Traité de Rome). Est-ce que ces deux visions, qui structurent le débat sur la construction européenne, influencent la perception de l'importance des défis à relever ? Quels ordres de priorité s'affrontent ?

- *Faut-il adapter le budget à ces défis ? Si oui, comment ?*

La modification de la structure des dépenses est souvent proposée comme réponse aux défis, mais derrière cette solution générale, plusieurs possibilités d'arbitrage sont ouvertes.

D'abord, la réforme des dépenses communautaires ne doit pas seulement se traduire par un redéploiement de ressources d'une rubrique à l'autre. Dans les discussions actuelles sur la réforme du budget, il y a une certaine tendance à présenter la question sous la forme d'une opposition entre « nouvelles dépenses » et « anciennes dépenses ». Or, les défis présentés ci-dessus sont davantage transversaux, ils touchent tous les domaines d'intervention de l'UE, leur prise en compte exige donc de repenser l'ensemble de la dépense communautaire. On peut citer l'exemple du « changement climatique » : en la matière, il convient d'adopter une approche intégrée impliquant plusieurs secteurs (agriculture, énergie, industrie, transport, etc.).

Ensuite, pour répondre à certains défis il est aussi possible de modifier la taille du budget. Ainsi, les réformes de 1987 et 1992 ont vu changer la composition de la dépense communautaire et augmenter la taille totale du budget. Toutefois, suite à la « lettre des six » en 2003 - dans laquelle les six plus grands contributeurs nets ont réclamé le plafonnement du budget à 1% du RNB - la question de la taille du budget est devenue un serpent de mer des débats politiques.

Enfin, le budget n'est pas le seul instrument d'intervention dont dispose l'UE pour répondre à ces défis. Il existe au niveau européen, comme au niveau national, des modalités d'action publique qui n'impliquent pas de financement, telles que l'approbation de directives ou de règlements, la méthode ouverte de coordination (ou MOC) ou l'échange de bonnes pratiques. La réalisation du marché intérieur par exemple s'est faite essentiellement par la transposition de directives et par l'action de la Cour de Justice des Communautés Européennes. De même, la politique commerciale, pour laquelle l'Union a des compétences exclusives, n'est pas adossée à une ligne budgétaire.

➤ **Comment répartir la charge financière entre l'UE et les autres niveaux de gouvernance?**

La dépense communautaire, comme toute action de l'UE, se conforme au principe de subsidiarité. En vertu de ce principe, l'UE « n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire » (art 5 Traité UE).

Les dépenses communautaires se justifient donc pour autant qu'elles représentent une réponse plus efficace que l'action des Etats membres à un problème donné. Ce principe s'applique seulement aux domaines qui relèvent de la compétence partagée. Toutefois, on peut relever que le principe de subsidiarité constitue un bon point de repère pour réfléchir à l'efficacité de la dépense européenne dans toutes les politiques. Il existe une importante marge d'appréciation dans l'application du principe de subsidiarité. Toutefois en dernier recours, la décision de l'importance et du niveau de la dépense communautaire reflète un choix politique.

Cependant, pour évaluer l'importance budgétaire des objectifs de l'UE, il est important d'avoir une vision d'ensemble des finances publiques européennes, comprenant les niveaux de dépense européens, nationaux, régionaux et locaux. Cette approche intégrée permet par exemple de relativiser l'idée selon laquelle les européens consacraient trop d'argent à leur agriculture. En effet, en faisant la somme des dépenses communautaires et nationales, on constate que l'agriculture absorbe seulement 0,55% du PIB contre 5,25% pour l'éducation et la formation (voir tableau 3).

Tableau 3 : Exemples de dépenses agrégées en 2005 (en % du PIB)

En % du PIB	Budget communautaire	Budgets Nationaux	Total UE
Agriculture	0,39%	0,16%	0,55%
Recherche et développement	0,04%	0,63%	0,67%
Education/ formation	0,01%	5,24%	5,25%
Aide publique au développement	0,03%	0,32%	0,35%

Source : Yves Bertoncini, *op cit.*

➤ **Comment coordonner l'intervention financière et les autres modalités d'action publique ?**

Il existe souvent en Europe un décalage entre la formulation de défis ambitieux à relever et la traduction en politiques à mener. En effet, la mise en œuvre des politiques passe par l'étape de la transposition qui fait des Etats membres, les acteurs essentiels de la réalisation des objectifs communautaires. Or de nombreux décalages ou manques apparaissent au cours de la transposition des décisions communes dans le cadre national.

Dans ce contexte, la dépense communautaire pourrait favoriser la mise en place des directives ou orienter la dépense nationale dans des domaines tels que la recherche ou l'éducation. La dépense européenne peut particulièrement servir de catalyseur à la dépense nationale, par le développement de la pratique du cofinancement.

➤ **Faut-il changer le processus décisionnel pour une meilleure adaptation du budget aux besoins de l'Europe?**

Actuellement, l'adoption des perspectives financières au sein du Conseil des ministres est soumise à la règle de l'unanimité. Ceci implique que tous les Etats membres disposent d'un droit de veto lors du vote des cadres financiers. Comme cela a été signalé par plusieurs observateurs, cette procédure présente plusieurs problèmes. D'abord, elle renforce la tendance naturelle au « statu quo » du budget communautaire. Ensuite, elle explique en grande partie la domination des intérêts nationaux vis-à-vis de l'intérêt européen dans les négociations budgétaires.

Si les Traités reconnaissent le Parlement Européen comme l'une des deux autorités budgétaires, dans le cadre des négociations budgétaires celui-ci ne dispose que d'un pouvoir limité. Le renforcement de ses pouvoirs, pourrait-il permettre une évolution des priorités budgétaires, plus en phase avec les besoins des citoyens ?

➤ *Faut-il repenser le système de financement communautaire ?*

Le budget européen est principalement financé par les contributions des États membres. Ce modèle de financement fait l'objet de plusieurs critiques. Tout d'abord, un budget financé par des contributions nationales ne reflète pas comme il se doit le statut de l'Union européenne (que les traités définissent comme une communauté d'États membres et de citoyens), et nuit aux efforts déployés pour rendre l'Union plus démocratique et pour la rapprocher de ses citoyens. Ensuite il alimente la propension des États membres à calculer leur solde net et, partant, à rechercher la maximisation de ce solde lors des négociations budgétaires.

Au-delà de ces considérations et de la nécessité d'aborder la question du budget autant par le côté dépenses que celui des recettes, de nouvelles réflexions sur les ressources de l'UE apparaissent ces dernières années. Par exemple, la mise aux enchères des quotas d'émission de CO₂ lors de la prochaine phase du programme d'échange de quotas pourrait devenir une nouvelle source de revenus à hauteur de 28 milliards d'euros. Des arguments de nature politique et économique viennent à l'appui de l'idée qu'au moins une partie de cet argent devrait être gérée au niveau communautaire. Ces sommes constitueraient ainsi une source de financement pour les actions européennes dans le domaine de l'énergie et du changement climatique. On peut se demander également si la taxation environnementale à l'échelon communautaire ne devrait pas être utilisée compte tenu de l'engagement de l'UE dans la lutte contre le réchauffement climatique.