

Eulalia RUBIO

Chargée d'études à *Notre Europe* sur les questions économiques et sociales.

Coopération, Compétition, Solidarité

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes

La Commission a-t-elle fait les bons choix en préparant le réexamen 2008/2009 du budget de l'UE ? Même si le mandat du Conseil décrit la révision comme une évaluation complète des dépenses et des recettes, tout porte à croire que la Commission entend se concentrer sur les premières. En fait, dans les documents et les discours de la Commission, le réexamen budgétaire est fréquemment décrit comme un exercice basé sur une vision politique pour discuter des futures priorités de l'UE et des dépenses nécessaires. Le présent texte estime qu'un ciblage aussi étroit sur les dépenses n'est pas cohérent avec l'ambition affichée par la Commission d'utiliser le réexamen pour catalyser une « réforme de grande envergure des finances communautaires ».

Une analyse du contexte politique conditionnant les négociations budgétaires à venir indique que la révision budgétaire, si elle est conduite comme un débat politique sur les priorités européennes de dépenses a peu de chance de produire des changements majeurs dans l'allocation des dépenses, et encore moins une grande réforme à moyen terme du système budgétaire européen. Au-delà du débat sur les priorités de l'Union en matière de dépenses (un débat « dans le cadre des règles »), le texte d'Eulalia Rubio plaide pour que le réexamen 2008/2009 serve à discuter des réformes importantes à effectuer dans la structure et dans le fonctionnement du système décisionnel budgétaire européen (un débat « sur les règles »).

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes

Eulalia RUBIO

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ὡς Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európánk Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes

par Eulalia Rubio



EULALIA RUBIO

DIPLOMÉE D'UNE MAITRISE EN DROIT DE L'UNIVERSITÉ POMPEU FABRA ET D'UNE MAITRISE EN SCIENCE POLITIQUE DE L'UNIVERSITÉ AUTONOME DE BARCELONE. AVANT DE REJOINDRE NOTRE EUROPE, ELLE A ÉTÉ ASSISTANTE DE RECHERCHE AU DÉPARTEMENT DE SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES DE L'UNIVERSITÉ POMPEU FABRA (1998-2002) ET DOCTORANTE À L'INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN (2002-2006). ELLE A OBTENU SON DOCTORAT EN MARS 2007 À L'INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN, AVEC UNE THÈSE SUR L'IMPACT DES FONDS DE COHÉSION EUROPÉENS ET DES PROCESSUS DE RESTRUCTURATION TERRITORIALE SUR LES POLITIQUES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE. A *NOTRE EUROPE*, ELLE EST CHARGÉE DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie

dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Table des matières

Introduction	p. 1
I - Un mandat du Conseil plutôt vague	p. 3
II - Les préparatifs du réexamen : les choix sont-ils judicieux?	p. 7
III - Quelles perspectives pour une réforme d'envergure ?	p. 15
3.1 Les raisons d'être optimiste...	p.16
3.2 ... et les motifs de pessimisme	p.19
IV - Les problèmes structurels, clés du succès	p. 21
Conclusions et recommandations	p. 25
Références	p. 31

Introduction

Suite aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, la Commission européenne entreprend à l'heure actuelle un réexamen global du budget communautaire. Cet exercice est remarquable à plus d'un titre: non seulement la Commission peut pour la première fois compter sur un mandat particulièrement vaste pour y procéder, mais elle dispose également pour ce faire d'un laps de temps considérable avant les prochaines négociations financières pluriannuelles. Cette situation exceptionnelle a incité plus d'un analyste à s'interroger sur l'issue du processus. Les dirigeants européens saisiront-ils cette occasion pour réformer en profondeur le système budgétaire communautaire – ainsi que le souhaite la Commission – ou se contenteront-ils d'y greffer quelques changements superficiels ?

Dans le présent document, nous nous efforcerons de répondre à la question en analysant les perspectives de réforme que laisse entrevoir le réexamen 2008/2009. Après une brève présentation des circonstances qui ont présidé à sa création, nous aborderons au deuxième chapitre les choix

opérés par la Commission dans le cadre de ses préparatifs. Le troisième chapitre se penchera quant à lui sur la probabilité de voir ce processus de réexamen se traduire par une importante réaffectation des dépenses communautaires et comparera pour ce faire le contexte politique actuel avec celui des dernières négociations. L'analyse laisse à penser que si le processus de révision reste confiné au volet « dépenses », il est peu probable qu'il favorise la réforme plus globale des finances communautaires souhaitée par la Commission. Sur cette base, le présent document formule une série de recommandations destinées à tirer le meilleur parti du réexamen budgétaire. En effet, au-delà du débat sur les priorités de l'Union en matière de dépenses (un débat « dans le cadre des règles »), il nous semble opportun de saisir l'occasion de ce processus de révision pour débattre d'éventuelles réformes du volet « recettes » et du système décisionnel (un débat « sur les règles »).

I - Un mandat du Conseil plutôt vague

L'idée du réexamen a germé lors des dernières négociations relatives aux perspectives financières. Après l'échec des négociations qui se sont tenues lors du Conseil de juin 2005, la présidence britannique avait reçu pour mission de dégager un accord financier pour la période 2007-2013. Pressé de mettre le « rabais » britannique sur la table des négociations, le gouvernement de Tony Blair a alors adopté une stratégie de négociation bien spécifique en liant toute réduction du rabais à une réduction des dépenses de la politique agricole commune (PAC).

Cette stratégie a très rapidement montré ses limites, tant les autres pays de l'Union se sont montrés réticents à l'idée de toucher aux dépenses agricoles. Les États membres se sont pour la plupart déclarés convaincus de la nécessité de s'en tenir à l'accord dégagé en octobre 2002 pour geler les dépenses agricoles relatives aux paiements directs jusqu'en 2013.

Dans l'impossibilité de modifier les dépenses agricoles à court terme, le gouvernement britannique s'est vu contraint de changer son fusil d'épaule et a fini par accepter des modifications mineures à la compensation britannique, tout en veillant à ce que toute future réduction significative du rabais soit liée à une révision à moyen terme des dépenses de la PAC.

Cette nouvelle stratégie transparait largement dans la première proposition détaillée, présentée le 5 décembre 2005 par la présidence britannique en vue des perspectives financières. La proposition prévoyait en effet d'instaurer une réduction temporaire du « rabais » pendant la période 2007-2013 (afin de « garantir une contribution équitable du Royaume-Uni aux coûts relatif à l'élargissement »), sans modifier les dépenses agricoles mais en incluant une référence à un futur réexamen (en 2008).

Pour rendre sa proposition acceptable aux yeux de tous, la présidence britannique a choisi de replacer ce réexamen dans le cadre d'une réévaluation de « *l'ensemble du cadre financier (...), afin de poursuivre et de renforcer la modernisation, pendant la période 2007-2013 et au-delà* », couvrant obligatoirement tous les aspects liés aux dépenses et aux recettes de l'Union, « *y compris entre autres la politique agricole commune et la compensation en faveur du Royaume-Uni.* » La responsabilité de ce réexamen devait être confiée à la Commission, chargée de présenter un rapport au Conseil en 2008. Ce dernier aurait alors pu se baser sur le rapport pour « (...) *prévoir des ajustements des perspectives financières pour la période 2007-2013.* » Le rapport établi par la Commission aurait également pu servir à « *jeter les bases de la poursuite de la réforme des politiques de l'UE et des travaux préparatoires aux perspectives financières applicables après 2013.* »¹

¹ Conseil de l'Union européenne, doc. 15393/05 du 5 décembre.

Le processus de réexamen tel que l'avait conçu le gouvernement britannique était de nature à favoriser une réévaluation du cadre financier actuel tout en permettant une réflexion sur l'avenir du budget communautaire. Toutefois, plusieurs États membres se sont montrés réticents à l'idée d'ouvrir la voie à d'éventuelles modifications de l'accord financier relatif à la période 2007-2013. Le gouvernement français a notamment indiqué qu'il ne se plierait à l'idée d'un réexamen budgétaire que si ce dernier mentionnait explicitement que cela n'aurait aucune influence sur les dépenses pour la période 2007-2013 (Le Monde 15/12/2007).

Lors de la réunion du Conseil qui s'est tenue du 15 au 17 décembre 2005, la clause de réexamen était parmi les derniers éléments mis sur la table des négociations. L'inflexibilité des exécutifs britannique et français et l'impossibilité de dégager un accord expliquent la formulation ambiguë du texte final: l'expression « pendant la période 2007-2013 et au-delà » a été remplacée par un vague « de manière continue »; la référence au rôle que pourrait jouer le réexamen en vue de « prévoir des ajustements des perspectives financières pour la période 2007-2013 » a tout bonnement été supprimée; et la possibilité de recourir au processus de réexamen pour « jeter les bases de la poursuite de la réforme des politiques de l'UE » a été remplacée par une invitation au Conseil à « prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées ». Le texte final de la proposition se présente donc comme suit:

79.(..), le Conseil européen convient que l'UE devrait réévaluer l'ensemble du cadre financier, pour ce qui concerne tant les recettes que les dépenses, afin de poursuivre et de renforcer la modernisation de manière continue.

80.C'est pourquoi le Conseil européen invite la Commission 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 en faveur du Royaume-Uni, et a faire rapport en 2008-2009. Se fondant sur ce réexamen, le Conseil européen pourra prendre des décisions sur toutes les questions qui y sont traitées. Ce réexamen sera également pris en considération dans le cadre des travaux préparatoires sur les prochaines perspectives financières.²

II - Les préparatifs du réexamen: les choix sont-ils judicieux ?

Cette formulation vague confère à la Commission une vaste marge de manœuvre pour ses préparatifs, la laissant libre de décider non seulement du calendrier et des procédures (la clause ne mentionnait en effet qu'une obligation de présenter un rapport « en 2008-2009 »), mais aussi de la portée et de l'orientation à donner à cette vaste réévaluation. Dès lors, pour se faire une idée de l'issue probable du réexamen, il importe de commencer par se pencher sur les choix opérés par la Commission dans le cadre de ses préparatifs.

En premier lieu, il convient d'observer que la Commission n'a pas manqué d'ambition en fixant ses objectifs pour ce réexamen budgétaire, considéré comme une occasion historique de procéder à une « réforme plus globale des finances communautaires », une réforme qualifiée de « nécessité vitale pour l'Europe. »³ S'écartant de la conception britannique, la Commission a

³ Extraits du discours prononcé par la Commissaire au budget (Mme Dalia Grybauskaitė) lors d'une conférence consacrée à la réforme du budget communautaire organisée par la Fondation Friedrich Naumann et la Stiftung Marktwirtschaft. Bruxelles, le 10 octobre 2006.

² Conseil de l'Union européenne, doc. 15915/05 du 19 décembre.

manifestement choisi d'orienter le réexamen vers l'avenir, même si le calendrier de l'analyse demeure particulièrement flou. La Commission rappelle généralement la nécessité de se baser sur le réexamen pour réfléchir à la manière dont le budget peut « répondre aux défis de la prochaine décennie et au-delà ». Reste à déterminer si la réflexion portera sur les prochaines perspectives financières (2013-2020), ou sur la période post-2020, ou encore sur les deux.

Au-delà de l'approche orientée vers l'avenir, la Commission a également fait quatre autres choix dans le cadre de ses préparatifs: ouverture, priorité aux dépenses, démarche basée sur les politiques et démarcation par rapport aux perspectives financières suivantes.

Le terme **d'ouverture** porte sur la procédure. La Commission a en effet décidé d'adopter une approche ouverte et inclusive, au lieu du traditionnel exercice opaque et réservé aux experts. Par conséquent, la première phase du réexamen se compose d'une vaste consultation de l'ensemble des parties intéressées à tous les échelons (local, national, européen). Ainsi que la Commission a pu le souligner à diverses reprises, ce processus de consultation poursuit un double objectif. En premier lieu, il s'agit d'élargir le champ de la discussion et d'encourager les idées novatrices – promouvoir un « débat ouvert et sans tabou sur les finances européennes ». Ensuite, une telle approche doit permettre d'impliquer toutes les parties intéressées, de sorte qu'elles « ne ressentent pas le besoin de prendre des décisions prématurées (...) et qu'elles cultivent un sentiment d'appropriation du processus. »⁴

La Commission a ensuite choisi d'accorder **la priorité aux dépenses communautaires**. Bien que le mandat du Conseil mentionne tant les dépenses que les recettes, la Commission privilégie les premières. En réalité, les

⁴ Note d'information du Président de la Commission sur la révision du marché intérieur, l'inventaire social et la révision budgétaire (SEC(2007) 42, 2-05-1772, du 15 janvier 2007).

problèmes liés aux dépenses communautaires occupent trois fois plus de place que les problèmes relatifs au financement du budget dans les douze pages du document de consultation.⁵ Deux éléments peuvent expliquer ce choix. Tout d'abord, même si elle ne l'affirme pas explicitement, la Commission part du principe qu'il est plus facile de procéder à une réforme du système de financement si celle-ci est précédée d'une réforme du volet « dépenses ». ⁶ Ensuite, si la Commission considère qu'une importante réforme de ce volet est essentielle, elle semble en revanche plus sceptique quant à l'opportunité et à l'urgence de mener à bien une réforme du volet « recettes ». Dans divers entretiens, la Commissaire en charge du budget Dalia Grybauskaitė a jusqu'à présent montré son opposition à l'idée d'ouvrir la question (Begg: 2007), ce qui laisse l'impression que la Commission a finalement renoncé à l'idée de pousser un véritable débat sur la réforme du système de financement de l'Union, échaudée par l'échec des précédentes tentatives (en particulier en 2004 avec la publication de ce que l'on a appelé le rapport Schreyer). À l'heure actuelle, les attentes de la Commission concernant le volet « recettes » sont relativement modestes puisqu'il s'agit essentiellement de le rendre plus simple et moins opaque (en supprimant tous les types de compensation).

La troisième orientation (**l'approche basée sur les politiques**) évoque la décision de replacer le débat sur les dépenses communautaires dans le contexte d'une réflexion globale sur les priorités et les défis politiques de l'Union. Cette décision s'inspire de l'idée selon laquelle il serait absurde de discuter de la répartition du budget sans avoir auparavant mené de débat sérieux sur l'objectif que doivent poursuivre les dépenses communautaires. L'idée n'est pas neuve puisque la Commission avait déjà adopté une approche similaire lors des dernières négociations budgétaires pluriannuelles, lancées par une proposition de la Commission intitulée

⁵ Communication de la Commission « Réformer le budget, changer l'Europe », SEC 1188 FINAL

⁶ Le document de consultation de la Commission exprime à demi-mot cette conception des choses: « Un consensus sur des priorités en matière de dépenses pourrait déjà faciliter une réforme du système des ressources propres de l'Union européenne. » (p. 12).

« *Construire notre avenir commun – défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013* ». ⁷ Comme le laisse deviner le titre du document, celui-ci mettait en exergue la nécessité de « doter l'Union européenne des ressources correspondant à ses priorités politiques » et invitait les États membres et le Parlement européen à discuter des priorités de l'Union avant de débattre de la future répartition du budget. Malheureusement, le contexte politique tendu consécutif à la célèbre « Lettre des six » a empêché la tenue du débat éclairé et continu sur les dépenses communautaires souhaité par la Commission. ⁸

Enfin, le dernier choix opéré par la Commission consiste à **séparer le réexamen 2008/2009 de la préparation des prochaines perspectives financières**. La Commission a insisté à plusieurs reprises sur le fait que le réexamen « ne saurait en aucune manière être considéré comme la préparation d'un nouveau cadre financier pluriannuel, qu'il ne saurait pas davantage anticiper. » ⁹ Pour justifier cette position, la Commission rappelle que l'élaboration de la prochaine proposition de budget pluriannuel est une mission qui incombera à la prochaine Commission (qui doit être nommée au cours du second semestre 2009, dans la foulée des élections européennes).

Les quatre choix opérés par la Commission ont largement pesé sur la portée et l'orientation générale de ce réexamen. Certaines zones demeurent toutefois entourées d'ombre, ce qui limite toute tentative d'évaluer l'issue du processus. Trois questions au moins demeurent sans réponse.

La première porte sur le **calendrier**. Officiellement, la publication du rapport est prévue pour « fin 2008/début 2009 », un manque de précision

⁷ COM (2004) 101 final/2, 26 février 2004.

⁸ La « Lettre des six » se réfère à un courrier signé par six chefs d'État (tous contributeurs nets) au lendemain du Conseil de décembre 2003 dans lequel les principaux contributeurs nets font part de leurs griefs et préconisent de limiter la taille du budget à 1 % du revenu national brut de l'Union.

⁹ Note d'information du Président de la Commission sur la révision du marché intérieur, l'inventaire social et la révision budgétaire (SEC(2007) 42, 2-05-1772, du 15 janvier 2007).

qui ne doit rien au hasard. La Commission a en effet indiqué à diverses reprises qu'il était impossible de déterminer précisément quand serait publié le rapport étant donné que ce dernier dépendait de l'issue de la consultation, mais aussi de l'état d'avancement du processus de ratification du Traité de Lisbonne.

Le facteur temps est une variable qui pourrait grandement influencer l'évolution de la situation puisqu'il déterminera qui sera chargé d'organiser et de mener les débats sur le texte au Conseil. Si le rapport est publié en 2008, cette mission reviendra à la France, un État membre rompu aux exercices de négociation. S'il paraît après janvier 2009, et pour autant que le Traité de Lisbonne soit ratifié, l'attribution des responsabilités sera plus délicate et il est encore à l'heure actuelle impossible de dire à qui cette tâche incombera: le président nouvellement élu du Conseil ou le gouvernement du pays assumant la présidence (la République tchèque) à ce moment ?

Autre zone d'ombre, la **procédure**. Personne ne sait précisément comment la Commission entend faire usage des résultats du processus de consultation. L'exécutif européen a à maintes occasions déclaré que la consultation jouerait un rôle pivot dans la rédaction du rapport final. Mais d'autres contributions occuperont également une place de prédilection, comme l'évaluation à mi-parcours des programmes de dépenses 2007-2013, les résultats des diverses évaluations des politiques de l'Union menées parallèlement au réexamen budgétaire (le « bilan de santé » de la PAC, la consultation relative à la politique de cohésion) ainsi que plusieurs études universitaires commandées « afin de contribuer à canaliser le débat et d'étudier plus avant certaines grandes options. » ¹⁰ De plus, en vertu de l'accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006, la Commission est tenue de prendre dûment en compte les positions du Parlement européen dans le cadre de

¹⁰ Note d'information du Président de la Commission sur la révision du marché intérieur, l'inventaire social et la révision budgétaire (SEC(2007) 42, 2-05-1772, du 15 janvier 2007).

la phase d'examen.¹¹ Quant à savoir comment la Commission utilisera ces nombreuses ressources, la question demeure entière. Il est enfin difficile de prédire si le rapport final reflètera le point de vue de la Commission ou s'il brossera un tableau objectif des principales sensibilités et opinions qui traversent l'Europe sur la réforme du budget communautaire.¹²

La dernière incertitude porte sur le **contenu** même du rapport final. Comme souligné ci-dessus, la Commission n'entend pas lier le réexamen à la préparation des prochaines perspectives financières, une démarche qui semble difficilement conciliable avec le souhait de favoriser une discussion sur les futures priorités de l'Union en matière de dépenses. En théorie, deux possibilités s'offrent à la Commission pour résoudre cette contradiction: soit en axant les discussions sur un horizon à plus long terme (au-delà de 2020, donc), soit en veillant à ce que les discussions demeurent de portée générale (en se penchant sur la logique globale du système de dépenses de l'Union, sans entrer dans les détails et la répartition des montants par rubrique et sous-rubrique).

Ces deux options semblent difficiles voire impossibles à appliquer dans la pratique. Les priorités et les défis pré- et post-2020 s'entremêlent et ne sauraient être séparés par une frontière précise; il en va donc de même pour les discussions relatives aux priorités en matière de dépenses en vue des prochaines perspectives financières et les discussions portant sur l'horizon à plus long terme. De même, il semble délicat de séparer les débats sur la logique des dépenses dans un domaine particulier (l'agri-

¹¹ « Le Parlement européen sera associé au réexamen à tous les stades de la procédure de réexamen sur la base des dispositions suivantes: au cours de la phase d'examen (...), on veillera à ce que des discussions appropriées soient menées avec le Parlement européen (...) et à ce que les positions du Parlement européen soient dûment prises en compte (...) ». (Déclaration n° 3 de l'All du 17 mai 2006)

¹² Cette seconde voie est en phase avec la formulation de la clause de décembre 2006 portant création du processus de réexamen. Cette clause invite la Commission à organiser le réexamen, mais indique que « l'UE devrait réévaluer l'ensemble du cadre financier » (cf. chapitre 1).

culture par exemple) des discussions relatives aux montants à octroyer et aux types de dépenses nécessaires (niveau de cofinancement, bénéficiaires, conditionnalité, répartition des montants entre le premier et le deuxième pilier, etc.). À ce jour, il est encore impossible de déterminer si la Commission persévèrera dans sa volonté de séparer artificiellement ces aspects ou si elle finira par accepter le fait que le réexamen budgétaire constitue *de facto* une première étape en vue des négociations sur les prochaines perspectives financières.

III - Quelles perspectives pour une réforme d'envergure ?

Les experts politiques s'accordent à dire que les politiques publiques obéissent généralement à une tendance à la continuité ou au changement lent et progressif. Ce n'est que dans certaines circonstances exceptionnelles que les acteurs politiques sont à même de modifier profondément le contenu des politiques. Le réexamen 2008/2009 est-il porteur des circonstances requises pour un tel changement ?

En posant pour postulat que le principal objectif de l'exercice de réexamen est de favoriser une vaste réaffectation des dépenses communautaires dans le cadre des prochaines perspectives financières, il est possible d'évaluer les perspectives de réforme en comparant les circonstances politiques actuelles avec celles qui ont façonné les dernières négociations budgétaires pluriannuelles. Comme déjà évoqué ci-dessus, en 2004/05, la Commission avait adopté une stratégie identique et s'était efforcée d'impliquer les principaux acteurs dans un vaste débat consacré aux priorités politiques de l'Union européenne, persuadée que cela apaiserait

les États membres obsédés par leur « solde net ». Ce faisant, elle espérait faciliter une réaffectation des dépenses communautaires plus conforme aux besoins de l'Union. Or, nous savons désormais que cette approche politique n'a pas véritablement porté ses fruits et que le seul changement qu'a pu introduire la Commission était à tout le moins superficiel: une modification de l'intitulé des chapitres budgétaires. Existe-t-il aujourd'hui des raisons de croire qu'il en ira autrement cette fois-ci ?

3.1. Les raisons d'être optimiste...

Certains facteurs rendent le contexte politique actuel plus favorable à une réforme, et notamment le fait que le commencement des négociations soit précisément précédé d'un réexamen financier. Le réexamen budgétaire pourrait favoriser une réforme radicale des dépenses européennes pour la période 2007-2013 de deux manières au moins.

Premièrement, en mobilisant un grand nombre d'acteurs, l'exercice pourrait favoriser un vaste consensus politique sur la nécessité de procéder à une importante réaffectation budgétaire des fonds européens. Toutefois, cette vision se base sur l'hypothèse selon laquelle la majorité des parties prenantes au processus de consultation serait favorable à une réforme en profondeur, ce qui est loin d'être acquis. Il est plus probable que les acteurs pour qui le budget communautaire présente un intérêt direct, à savoir les bénéficiaires directs, seront les plus enclins à se mobiliser pour s'opposer à tout changement.

Ensuite, en invitant le Conseil à adopter des décisions en se basant sur le rapport final, le réexamen offre la possibilité aux États membres de prendre des décisions impopulaires concernant les prochaines perspectives financières bien avant le démarrage des négociations, loin de la pression politique qui accompagne inévitablement cette période. Daniel Tarschys

décrit la logique de cet argument dans les termes suivants: « La plupart des décideurs politiques aguerris savent qu'il est souvent plus facile de dégager un accord sur des choix délicats en projetant les conséquences pratiques de ces choix dans un avenir lointain. Les fortes pressions émanant des adversaires seront d'autant plus faciles à contenir si une période de temps considérable s'écoule avant la phase de mise en œuvre (...) Il est alors possible de poser l'hypothèse suivante: si les décisions relatives aux prochaines perspectives financières sont prises suffisamment tôt (...), les hommes politiques seront alors mieux placés pour aller au moins partiellement à l'encontre de leur propension naturelle à faire passer les intérêts nationaux avant les intérêts communs européens. » (Tarschys: 2007, p. 2)

Si le raisonnement qui sous-tend ce second argument souffre de peu de discussions, encore faut-il que les États membres décident d'opter pour cette voie, ce qui dépendra en grande partie de la volonté affichée par la présidence du Conseil au moment de débattre du rapport final. En tout état de cause, le souhait exprimé par la Commission de séparer le réexamen des perspectives financières porte à croire que le rapport final sera rédigé en des termes relativement généraux. Les États membres seront dès lors plus enclins à adopter un texte qui ne conditionne pas à l'avance leur position en vue des prochaines négociations budgétaires.¹³

Au-delà du fait qu'elles s'accompagnent d'un réexamen budgétaire, les prochaines négociations financières présentent une autre caractéristique distinctive par rapport aux négociations de 2005 puisque les dépenses agricoles y seront inscrites à l'ordre du jour. En effet, en 2005, les États membres étaient tenus par l'engagement pris en 2002 de ne pas modifier les dépenses de la PAC jusqu'en 2013. Aujourd'hui, tous s'accordent pour

¹³ Même selon cette version améliorée, il convient de nuancer l'argument. Tous les gouvernements n'ont en effet pas les mêmes intérêts et tous obéissent à des échéances électorales diverses. Pour le Conseil, la prédisposition au changement dépendra par conséquent d'une multitude de facteurs nationaux qui viendront s'ajouter aux actes de la Commission et de la Présidence.

dire qu'une révision des dépenses agricoles est nécessaire, même si les attentes des différents gouvernements sont pour le moins disparates – du démantèlement pur et simple à l'apport d'ajustements mineurs concernant les méthodes et modalités de paiement.

À n'en pas douter, la refonte des dépenses de la PAC est une condition préalable *sine qua non* à toute réforme majeure des dépenses globales de l'Union. Cette refonte restera toutefois impossible tant que les États membres ne seront pas sortis de la querelle entre les tenants et les opposants de la PAC sous sa forme actuelle. Pour éviter un tel enlisement, il est primordial de favoriser le plus rapidement possible la tenue d'un débat sur l'avenir de la politique agricole commune au-delà de 2013.

Lancé en novembre dernier et censé se conclure au printemps 2008, le « bilan de santé » de la PAC constitue une excellente opportunité de promouvoir le débat. S'il est bien organisé, cet exercice peut contribuer à générer un consensus sur les objectifs et les priorités qui doivent orienter l'action communautaire en matière d'agriculture après 2013. Cependant, il est encore impossible de dire si ce bilan de santé accouchera d'un débat original et tourné vers l'avenir. À cet égard, la manière dont la Commission envisage l'exercice – conçu comme une discussion pragmatique, à court terme, sur les réponses à apporter pour adapter le système actuel au cours de la période 2008-2013 (IEEP: 2007) – n'est pas faite pour rassurer les partisans du changement.

Pour autant, la Commission ne sera pas la seule à pouvoir influencer la portée et la trajectoire du débat sur la réforme de la PAC. Les États membres auront eux aussi leur mot à dire et seront chargés de discuter des résultats du bilan de santé. Dans ce cadre, il y a peut-être lieu de se réjouir de l'annonce publique du Président Nicolas Sarkozy qui s'est engagé à faciliter la tenue d'un débat sur une « réforme approfondie de la PAC » lors

de la présidence française.¹⁴ Le fait que l'initiative émane d'un pays traditionnellement très attaché à la PAC pourrait en outre être de nature à convaincre les pays les plus hésitants de l'opportunité et de la nécessité d'une réforme.¹⁵

Enfin, un autre facteur pourrait rendre le contexte actuel plus propice à la réforme. Les dernières négociations financières, marquées par la longueur et la virulence des débats, avaient abouti à un résultat particulièrement décevant, plaçant l'Europe dans l'embarras après les « non » français et néerlandais au traité constitutionnel. Dans ces circonstances, une forte pression pèse sur les épaules des dirigeants européens: ceux-ci sont désormais conscients qu'un deuxième fiasco lors des négociations financières pourrait s'avérer particulièrement coûteux en termes politiques et aboutir à une nouvelle impasse.

3.2. ...et les motifs de pessimisme

Il convient toutefois de ne pas accorder trop d'importance aux facteurs propices à la réforme. Plusieurs éléments de poids donnent également à penser qu'il est hautement improbable que les prochaines négociations aboutissent à un quelconque changement d'envergure. Pour commencer, les prochaines négociations financières seront encore et toujours tributaires des éléments institutionnels de résistance au changement qui avaient par le passé empêché toute réallocation majeure des dépenses. Plus spé-

¹⁴ « La PAC ne peut répondre aux défis de l'après 2013 », dans *Le Monde*, le 12/9/2007; « Sarkozy ouvre les portes à la réforme de la PAC », *Euractiv.com*, le 12/9/2007.

¹⁵ Une réforme de la PAC placée sous la houlette de la France répondrait à la même logique de la thèse dite de « Nixon en Chine » qui veut que les chances de réussite d'une réforme politique radicale sont plus grandes lorsqu'elle est amenée par un parti traditionnellement opposé au changement. En déclarant la réforme appropriée et/ou nécessaire, ce parti serait en effet plus crédible qu'un autre mouvement politique favorable à la réforme pour des motifs purement idéologiques. Cette thèse s'inspire directement de la visite effectuée en Chine par le Président Nixon en 1972. Certains affirment que seul un anti-communiste farouche comme Nixon était en mesure de nouer des relations diplomatiques avec le régime chinois en 1972, une démarche qui se serait assimilée à un suicide politique pour n'importe quel dirigeant démocrate, exposant son parti aux accusations de collusion avec le communisme (Ross:2000).

cifiquement, l'adoption des perspectives financières pour 2013-2020 restera conditionnée au vote unanime au sein du Conseil – et ce, que le Traité de Lisbonne soit ou non entré en vigueur au moment d'entamer les négociations. Les États membres pourront donc toujours se retrancher derrière leur droit de veto.

Ensuite, la volonté politique de revoir à la hausse la taille du budget communautaire fait défaut. Si l'on ajoute à cela l'arrivée récente de deux pays à faible revenu au sein de l'Union (la Bulgarie et la Roumanie), on imagine sans peine que les futures négociations financières – à l'instar des dernières – s'assimileront à un jeu à somme négative. Les joueurs (les États membres) s'assoieront à la table avec une somme approximativement équivalente à distribuer entre un nombre de bénéficiaires plus élevé. Une réforme d'envergure semble dès lors fort peu probable dans de telles conditions. Au contraire, les États membres, conscients qu'ils n'ont pas grand-chose à gagner dans l'aventure, devraient vraisemblablement adopter une position conservatrice et s'efforcer de faire valoir leurs intérêts budgétaires propres.

Pour finir, comme ce fut le cas lors du dernier exercice, les prochaines négociations financières devraient se caractériser par l'absence de *leitmotiv* ou d'objectif politique convaincant susceptible de donner une orientation globale au processus. Ainsi que le font observer Jouen et al. (2005) et Cal (2007), les trois premiers accords financiers pluriannuels ont chacun trouvé une forme de légitimité dans un projet politique unificateur: le marché intérieur en 1988/92, l'union économique et monétaire en 1993/1999 et l'élargissement en 2000/2006. Lors des dernières négociations financières, la Commission avait mis en exergue la stratégie de Lisbonne, un projet bien moins porteur que les précédents objectifs politiques. Les négociations à venir pourraient dès lors subir le même sort. Si plusieurs idées trouvent écho lors de débats publics (l'énergie, les changements climatiques, la dimension extérieure de l'Union), elles n'en sont toutefois encore qu'au stade des balbutiements.

IV - Les problèmes structurels, clés du succès

Le chapitre précédent a permis d'émettre de sérieux doutes quant à la capacité à donner lieu à une réallocation majeure des dépenses communautaires en faisant précéder les négociations par un vaste débat sur les priorités européennes en matière de dépenses. Pourquoi la Commission est-elle dès lors si portée à croire qu'il s'agit de la stratégie la plus adaptée?

Même si elle ne le montre pas toujours explicitement, la Commission semble sous l'influence d'une interprétation bien spécifique des événements de 1988, au moment où la Commission Delors parvint à mettre en œuvre la dernière grande réforme du système budgétaire communautaire.

On entend souvent dire que le succès de la réforme de 1988 a tenu à la capacité de Jacques Delors à lier un accord budgétaire porteur de changements conséquents à un projet politique bénéficiant du soutien de l'ensemble des États membres – le marché intérieur. En résumé, il était

parvenu à convaincre les États membres de la nécessité d'augmenter la taille du budget et de doubler le montant des ressources destinées à la cohésion économique et sociale, en soulignant que cette réforme était incontournable pour garantir la réalisation du marché intérieur dans le cadre d'une Union élargie et plus hétérogène (au lendemain de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal).

Si cette explication reflète – dans les grandes lignes – la réalité, elle occulte néanmoins un pan de l'histoire. L'accord obtenu en 1988 dépassait de loin le simple « accord budgétaire » destiné à dégager les moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre du marché intérieur. Au-delà de la hausse et de la réaffectation des ressources communautaires, le premier paquet Delors a également introduit d'importantes modifications dans le volet « recettes » du budget de l'Union (la création de ce que l'on a appelé la « quatrième ressource », soit les contributions basées sur le PNB des États membres) ainsi que des réformes institutionnelles non négligeables (l'instauration de cadres financiers pluriannuels, l'application de règles disciplinaires pour les dépenses agricoles et l'officialisation d'une procédure d'accord interinstitutionnel).

En réalité, au-delà de la volonté de donner une consistance aux principes de cohésion énoncés dans l'Acte unique européen, la réforme budgétaire de la Commission Delors était une tentative de résoudre une série de problèmes structurels dont souffrait le système budgétaire européen depuis le milieu des années 1970: manque de ressources chronique (ce qui a poussé la Commission à affirmer que la situation budgétaire « frôlait la faillite »), absence de règles de discipline budgétaire concernant les dépenses agricoles et querelles incessantes entre le Conseil et le Parlement entravant régulièrement l'élaboration du budget annuel (Laffan: 2000, Ackrill et Kay: 2006, Lindner: 2006).

L'une des clés du succès de la Commission Delors résidait dans le lien établi entre la réforme budgétaire et l'achèvement du marché intérieur. Pourtant, d'autres facteurs ont également largement contribué à rallier les États membres à l'idée de cette importante réforme. Au-delà de certains facteurs idiosyncratiques (les aptitudes de Jacques Delors et son implication personnelle dans les négociations, le rôle endossé par le Chancelier Helmut Kohl en sa qualité de président du Conseil), la stratégie déployée par la Commission pour soumettre les différentes propositions – présentées comme un ensemble cohérent dont on ne pourrait détacher un quelconque élément – a également joué un rôle prépondérant dans le succès des négociations, obligeant les États membres à négocier une réforme globale et empêchant toute approche « à la carte ». Cette démarche a grandement facilité l'obtention d'un accord en laissant suffisamment de marge pour la formation de coalitions (Laffan: 2000, Lindner: 2006).

Quelles sont les leçons à tirer de la réforme de 1988 ? Premier enseignement important: la nécessité **d'accorder la priorité aux problèmes structurels**. Nous pouvons débattre sans fin des priorités en matière de dépenses et des moyens budgétaires, mais ces discussions resteront vaines tant que n'auront pas été résolus les problèmes structurels empêchant l'adoption de décisions de dépenses basées sur les besoins et les intérêts de l'Union. Divers facteurs expliquent le manque de concordance entre les ressources et les besoins de l'Union, certains de nature politique (la propension des États membres à privilégier leur « solde net »), d'autres plus techniques (mauvaise qualité des données d'évaluation, absence d'instrument pour intégrer les données d'évaluation au processus de planification budgétaire). L'ampleur de ces problèmes et les méthodes propres à y remédier sont sujets à discussion, et le réexamen budgétaire pourrait être l'occasion idéale de mener ce débat.

Le deuxième enseignement majeur à tirer porte sur la **nécessité d'aborder de manière simultanée tous les aspects du système budgétaire de l'Union – dépenses, recettes et procédures**. Comme le constate Lindner (2005), l'expérience de 1988 nous apprend que toute modification d'une rubrique budgétaire est vouée à l'échec si les autres rubriques ne sont pas elles aussi modifiées en conséquence. Les principaux problèmes affectant le système budgétaire communautaire présentent en effet des origines multiples et nécessitent par conséquent que l'on intervienne simultanément dans plusieurs rubriques, un raisonnement qui vaut également pour les problèmes actuels. Arrêtons-nous par exemple sur la primauté accordée à la logique des « soldes nets » dans le cadre des négociations budgétaires. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les États membres se montrent toujours plus obnubilés par le maintien ou la consolidation de leur « solde net », et les experts sont divisés quant au facteur prépondérant (Jouen et Rubio: 2007, CAS: 2007). Certains estiment que le problème s'explique par l'inadéquation croissante entre les priorités politiques de l'Union et la structure de ses dépenses. D'autres pointent du doigt le fait que les contributions basées sur le PNB forment aujourd'hui la principale source de financement. D'autres encore insistent sur les caractéristiques du processus décisionnel actuel en matière budgétaire (le droit de veto des États membres) qui jouent un rôle essentiel dans la préservation de cette dynamique. En réalité, tout porte à croire que ces trois aspects alimentent simultanément la logique sous-jacente. Dès lors, le problème sera d'autant mieux résolu que des réformes seront mises en œuvre dans les trois domaines concernés (dépenses, recettes et procédures).

Conclusions et recommandations

Bien que le mandat du Conseil décrive le réexamen 2008/2009 comme une évaluation globale des dépenses et des recettes budgétaires, plusieurs signes tendent à indiquer que la Commission privilégiera les premières citées. Dans les discours et les documents de la Commission, le réexamen budgétaire est en réalité présenté comme un exercice basé sur les politiques et destiné à débattre des priorités futures de l'Union et de ses besoins en matière de dépenses.

Pour la Commission, il sera difficile de réaliser son ambition de donner au réexamen budgétaire un rôle de catalyseur pour une « réforme plus globale des finances de l'Union européenne » en se focalisant essentiellement sur le volet « dépenses » du budget. L'analyse des circonstances politiques dans lesquelles s'inscriront les prochaines négociations budgétaires montre que le réexamen a peu de chance de donner naissance à une vaste réforme budgétaire s'il est assimilé à un débat politique orienté sur les priorités de l'Union en matière de dépenses.

Au-delà du débat sur les dépenses (un débat « dans le cadre des règles »), le réexamen 2008/2009 doit également être l'occasion de se pencher sur les réformes institutionnelles sur le plan de la structure et du mode de fonctionnement du système budgétaire européen (un débat « sur les règles »).

Qui dit réformes institutionnelles ne dit pas forcément modifier tout et n'importe quoi. À peine sortis d'un débat constitutionnel prolongé, les États membres sont manifestement peu demandeurs de nouvelles discussions institutionnelles. Il convient cependant de ne pas oublier que divers niveaux de réforme institutionnelle coexistent et que si les réformes les plus conséquentes demandent bien souvent que des modifications soient apportées aux traités, de nombreuses améliorations peuvent en revanche parfaitement s'inscrire dans le cadre institutionnel actuel.

À titre d'exemple, il doit être possible d'améliorer le processus de planification budgétaire de manière à ce qu'il soit davantage axé sur les activités de l'Union. Bien qu'un premier pas ait été franchi dans cette direction en 2004 avec la reformulation des rubriques budgétaires, cela n'a pas suffi à modifier la logique générale de l'élaboration du budget communautaire. Pour que les décisions liées aux dépenses soient prises en fonction des objectifs de l'Union, il convient d'intégrer des informations sur les performances de manière plus systématique dans le cadre des processus de planification et d'évaluation budgétaires.

La tâche est toutefois loin d'être aisée. Plusieurs pays ont, au cours des dernières décennies, instauré des réformes budgétaires basées sur les performances, sans pour autant en obtenir les résultats espérés. Un rapide coup d'œil sur la situation qui prévaut aux États-Unis, un pays qui a recouru de manière intensive à la budgétisation basée sur les performances, peut s'avérer riche en enseignements. L'on assiste depuis les années 1950 à de multiples tentatives – tant au niveau fédéral qu'au niveau des États

– visant à incorporer des données de réalisation aux décisions budgétaires, et de nombreux articles et études témoignent du succès et de l'échec de ces diverses initiatives. Plusieurs enseignements de portée générale peuvent être tirés de l'expérience américaine.

Premièrement, il est primordial d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans le processus de réforme. De nombreux observateurs s'accordent à dire que l'échec des premières expériences américaines dans ce domaine (comme la commission Hoover ou le « budget base zéro ») s'explique en partie par le fait que le processus était entre les mains du seul exécutif, en dehors de toute implication du Congrès (Mc Nab: 2003, Posner et al: 2007). La même analyse pourrait être appliquée à l'initiative prise par la Commission en 2004. Conçue comme un élément d'une réforme plus vaste, destinée à moderniser le fonctionnement de la Commission (par la mise en œuvre d'une gestion basée sur les activités au sein de la Commission), la réforme dite de « l'établissement du budget sur la base des activités » était davantage considérée comme une réforme interne à la Commission que comme une réforme globale du système budgétaire européen.

Ensuite, il importe de reconnaître la nature éminemment politique des décisions relatives aux dépenses publiques. Comme le souligne Posner (2007), l'intégration de données basées sur les performances dans les processus budgétaires n'implique pas la suppression de la dimension politique dans l'élaboration du budget. L'objectif final ne peut être de dépolitiser les décisions budgétaires, mais bien de donner la possibilité aux dirigeants européens de prendre des décisions mieux informées et fondées sur les véritables intérêts politiques de l'Union (au lieu des intérêts nationaux).

Troisièmement, il est nécessaire de mettre au point un système de fourniture de données de performance qui véhicule une image de crédibilité, de fiabilité et de neutralité politique, ce qui implique de disposer d'un mécanisme d'évaluation à même de fournir des données fiables et exhaustives sur les résultats obtenus. Notons que le principe de neutralité politique s'applique tant aux données brutes qu'aux mesures utilisées pour évaluer les performances réalisées. Pour garantir leur légitimité aux yeux des différents acteurs, ces mesures ne peuvent en aucun cas donner l'impression de favoriser certains intérêts plutôt que d'autres.

Dernier enseignement, mais non des moindres, l'expérience des États-Unis tend à montrer qu'il ne suffit peut-être pas de garantir la crédibilité des données soumises pour induire un changement de la logique à laquelle obéit l'élaboration du budget public. De nombreux experts sont d'avis que ces réformes doivent s'accompagner d'autres mesures susceptibles d'encourager, d'aider et/ou d'exercer une pression sur les décideurs politiques afin qu'ils se servent de ces informations au moment où se prennent les décisions budgétaires. L'Union européenne ne peut ignorer cet avertissement: si l'instauration d'un système d'apport de données fiables sur les performances peut contribuer à bâtir la confiance nécessaire pour en promouvoir l'emploi parmi les acteurs politiques, cela ne suffira peut-être pas à contrer la propension des États membres à déterminer leur solde net (soit la différence entre ce qu'ils versent au budget communautaire et ce qu'ils en retirent) et à en obtenir le maximum lors des négociations budgétaires. Le raisonnement qui sous-tend l'élaboration du budget communautaire demeurera inchangé tant que des modifications plus profondes n'interviendront pas dans le volet « recettes » et dans la procédure budgétaire afin de contrebalancer la « logique du solde net ». En ce qui concerne le volet « recettes », il est crucial de réduire le poids de ce qui sert de point de référence pour le calcul des soldes nets, à savoir les contributions basées sur le PNB. Sur le plan de la procédure décisionnelle enfin, il est primordial de modérer ou de supprimer le droit de veto des

États membres, qui menacent d'y recourir pour donner aux décisions collectives une orientation plus conforme à leurs intérêts nationaux. Dans les deux cas, les changements profonds dont il est ici question nécessiteront très vraisemblablement d'amender les traités. Pourtant, les problèmes sont suffisamment conséquents que pour s'y pencher sérieusement dans le cadre d'un vaste exercice de réexamen budgétaire, décrit comme une occasion historique de mener un débat plus global et sans tabou sur les finances communautaires.

Références

Akrill, Robert et Kray, Adrian (2006) *Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system*, Journal of European Public Policy, 7:5 pp. 725-743

Baldwin, Richard (2005) *The Real Budget Battle: Une crise peut en cacher une autre*, essai politique: <http://hei.unige.ch/~baldwin/policy.html#crises>

Begg, Iain (2005), *Funding the European Union*, Londres: The Federal Trust

Begg, Iain (2007), *The 2008/2009 Review of the EU budget: Real or Cosmetic?* CESIFo forum 1/2007.

Bertoncini, Yves; Steinacher, Lisa (2007), *Le budget de l'Union européenne: quelques enjeux centraux de la révision de 2008-2009*, Paris: Centre d'analyse stratégique

Burns Robert C and Lee, Robert D Jr (2004), *The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experiences of Three Decades*, Public Budgeting and Finance, automne 2004

Cal, Vasco (2007), *Revoir le système budgétaire de l'UE. Leçons à tirer des dernières négociations et points-clés pour le prochain cycle de négociations*, Bruxelles: conférence Verts/ALE, avril 2007

Centred'analysestratégique(2007), *Quel budget pour l'Union Européenne ?* Actes du séminaire du 11 juillet 2007, Paris

Gilmour, John B ; Lewis, David E. (2006), *Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores*, Public Administration Review, septembre/octobre 2006

IEEP - Institute for European Environmental Policy (2007), *Towards the CAP Health Check and the European Budget Review: The Proposals, Options for Reform and Issues Arising*, document commandé par le German Marshall Fund (<http://www.ieep.eu/publications/publications.php?pub=68417>)

Jouen, Marjorie et al. (2005), *The adaptation of the cohesion policy to the enlarged Europe and to the Lisbon and Gothenburg objectives*, rapport rédigé pour le Parlement européen – commission REGI, IP/B/REGI/ST/2004-008, Paris: Notre Europe

Jouen, Marjorie et Rubio, Eulalia (2007), *séminaire « The EU Budget: What for? »*, document de synthèse, Paris: Notre Europe.

Kray, Adrian et Akrill, Robert (2007), *Financing Social and Cohesion Policy in an enlarged EU: plus ça change, plus c'est la même chose?*, Journal of European Social Policy, 17, 361

Kong, Dongsung (2005), *Performance-based Budgeting: The US Experience*, Public Organisation Review: A Global Journal, n° 5, pp:91-107.

Laffan, Brigid (2000), *The Big budgetary Bargains: From Negotiation to Authority*, Journal of European Public Policy, 7:5 pp 725-743.

Lindner, Johannes (2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Londres/New York: Routledge

Mc Nab, Robert et Melese, Françoise (2003), *Implementing the GPRA: Examining the Prospects of Performance Budgeting in the Federal Government*, Public Budgeting and Finance, été 2003

Nuñez Ferrer Jorge, Emerson Michael (2000), *Good Bye, Agenda 2000 Hello*

Agenda 2003: Effects of the Berlin Summit on Own Resources, Expenditures and EU Net Balances, document de travail, 140, Bruxelles: CEPS

Lefebvre, Maxime (2006), *Le budget européen 2007-2013: Une négociation d'étape*, Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 500, juillet-août 2006

Postner, Paul L. et Fantone, Denise M (2007), *Assessing Federal Program Performance*, Public Performance and Management Review, vol 30, n° 3. Mars 2007.

Ross, Fiona (2000), *Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, vol. 13, n° 2

Schüssel, Wolfgang (2007), *Europe's Finances- The old system at its limits*, Spotlight Europe 2007/08, Munich: Bertelsmann Stiftung

Tarschys, Daniel (2007), *Agenda 2014: A Zero-Base Approach*, European Policy Analysis Octobre/5, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Liste des Policy papers déjà parus

Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007).

Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'europeanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles sur le site <http://www.notre-europe.eu>

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, mars 2008