

European Ideas Network, séminaire du jeudi 17 mars 2011, à l'Institut Turgot, Paris.

« Un budget européen durable (I) : Maîtrise des dépenses publiques sur le continent : budget de l'UE, national & régional »

Participants :

- **Frédéric Allemand**, chercheur associé à l'École normale supérieure, maître de conférences à Sciences Po Paris et HEC
- **Jean-Pierre Audy**, député européen, président de la délégation française du groupe PPE, vice-président de la commission parlementaire du contrôle budgétaire
- **Laurent Bigorgne**, directeur de l'Institut Montaigne
- **Alain Lamassoure**, député européen, président de la commission des budgets
- **Nicolas Lecaussin**, directeur de l'Institut des recherches économiques et fiscales
- **Constance Le Grip**, députée européenne, membre de la commission des affaires constitutionnelles
- **Henri Lepage**, président de l'Institut Turgot
- **Jaime Mayor Oreja**, député européen, vice-président du groupe PPE, responsable de la stratégie politique et de l'EIN
- **Fernando Navarrete**, directeur du département d'économie et des politiques publiques, fondation FAES

La violence de la crise économique et financière, et les fortes interrogations qui ont pesé tout au long de l'année 2010 et le premier trimestre 2011 sur la viabilité de la zone euro à la suite de la crise des dettes souveraines, ont profondément entamé le crédit dont bénéficiait l'Union auprès des citoyens. Le bien-fondé de l'appartenance à l'Union comme les bénéfices retirés de cette appartenance marquent un fort recul « pour se rapprocher des niveaux planchers enregistrés au cours de la décennie passée. » Selon l'enquête d'opinion Eurobaromètre d'août 2010, la confiance portée par les citoyens dans l'Union connaît une évolution similaire : elle baisse de six points en an (42%) tandis que les perceptions négatives croissent de sept points à 47%. Ces données ne sauraient être sur-interprétées : la détérioration du lien politique entre les citoyens et leurs institutions est une donnée caractéristique des sociétés occidentales depuis une vingtaine d'années. L'inscription du chômage de masse et de longue durée dans la « normalité » économique, la désindustrialisation des territoires, la déchéance des valeurs du travail, l'emprise des marchés financiers sur les stratégies économiques, etc. nourrissent le sentiment que le pouvoir politique, parlant au nom de l'intérêt général, est impuissant à ordonner aux autres pouvoirs, notamment économiques.

Longtemps réservée aux autorités nationales, la critique portant sur l'érosion de la capacité d'intervention économique et sociale face aux transformations de l'économie et des marchés financiers frappe violemment l'échelon européen. La réforme de la gouvernance économique de l'Union ne s'inscrit pas seulement dans la perspective technique du sauvetage de la monnaie unique : elle est aussi une action politique visant à re-légitimer l'action communautaire. Les négociations budgétaires s'inscrivent dans la même veine. La question posée aux participantes du séminaire est de savoir si la perspective de la crise a permis et permettra de formuler des solutions à la hauteur des attentes des citoyens européens.

Auteur d'un rapport sur le pilotage économique de l'Europe, remis au président de la République française en décembre 2010¹, **Constance Le Grip** observe qu'une année et demie de dangers et de fortes turbulences ont été nécessaires pour qu'enfin l'optimisme rejaillisse. Début mars, les chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro ont approuvé les grands principes du futur mécanisme européen de solidarité (MES), ainsi qu'une série d'engagements en matière fiscale, budgétaire et sociale (« Pacte Euro Plus »). Il ne s'agit jamais que d'engagements politiques. Mais par delà la question de leur nature, il importe de considérer le message qu'ils portent : solidarité et responsabilité.

Ces évolutions encourageantes doivent être soutenues, relève **Jean-Pierre Audy**. Mais la solidarité et la responsabilité demeureront des notions creuses, tant que le budget de l'Union ne garantira pas les financements des projets structurants pour l'avenir. La stratégie *Europe 2020* manque à cet égard d'un plan d'investissement ambitieux et cohérent avec les choix d'investissement nationaux. Ainsi, le coût total de réalisation des projets de réseaux transeuropéens de transport est évalué à 600 milliards d'euros, le budget de l'Union sur la période 2007-2013 ne prévoit que 7 à 8 milliards d'euros au total. La création d'*eurobonds* pourrait combler le défaut des moyens de financements usuels. Ce nouvel instrument serait susceptible d'assumer trois fonctions : (i) acheter des instruments de dette d'un État qui ne pourrait plus se financer sur les marchés à des conditions normales ; toutefois, une telle possible rencontre des difficultés politiques et juridiques (notamment sa contradiction avec la clause de « non-renflouement » de l'article 125 du traité FUE). (ii) Il servirait d'instrument de financement du MES ; (iii) Il serait employé pour le financement de projets rentables. Comme les grands projets d'infrastructures ne présentent le plus souvent une rentabilité qu'un long terme, **Jean-Pierre Audy** propose de prévoir de créer une section « investissements » dans le budget afin de loger des ressources budgétaires sur une période plus longue que celle du CFP.

Dans un contexte de contrainte budgétaire, il importe aussi d'employer plus efficacement les ressources disponibles. **Jean-Pierre Audy** regrette l'absence de cohérence entre les dépenses budgétaires de l'Union et des États membres. Un audit des emplois budgétaires des échelons communautaire et nationaux permettrait de faire ressortir les éventuels doublons. L'audit pourrait être confié à la Cour des comptes européenne, agissant en liaison étroite avec les cours des comptes nationales et régionales.

¹ C. Le Grip et H. Plagnol, *Un chemin pour un pilotage économique européen, décembre 2010*. [En ligne] http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/Rapport_gouvernance__economique_europeenne.pdf.

Les résultats positifs obtenus début mars 2011 sur le terrain de la gouvernance économique européenne doivent être salués, souligne **Alain Lamassoure**. Cependant, ils ne résolvent pas tous les défis qui se présentent aujourd'hui à l'Union. Le monde est soumis à une forte instabilité, notamment des produits énergétiques et des matières premières. La crise des dettes souveraines menace toujours : si la situation semble être stabilisée pour la Grèce et l'Espagne, le Portugal est dans une situation insoutenable, puisque son accès aux marchés financiers se fait au prix de taux d'intérêt excessivement élevés et d'un programme de rigueur considérable. Quant à l'Irlande, son système bancaire survit grâce aux reprises d'actifs par la BCE et nécessiterait sans doute d'être refinancé.

Face à cette instabilité, l'Union oppose une forme de silence. Les perspectives budgétaires n'offrent en réalité aucune perspective. Le budget pour 2011 prévoit une hausse de 0,2% des crédits d'engagement, mais aucune hausse des crédits de paiements, alors même que les compétences de l'Union ont augmenté avec le traité de Lisbonne. Le budget 2012 devrait connaître un sort identique, voire être en baisse par rapport à celui de 2011. Quant à la révision du CFP 2007-2013, la lettre envoyée par le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande à Herman Van Rompuy demande à ce que le budget de l'Union n'augmente pas jusqu'à 2013. Les cinq préconisent aussi une discipline budgétaire accrue dans le CFP 2014-2020 avec un budget annuel égal à 0,8% du PIB. Reflet de la politique du « juste retour », cette évolution vers « moins d'Europe » rend nécessaire une réflexion sur la création d'une nouvelle ressource propre. Le débat n'est pas fermé à cet égard sur la création d'une taxe carbone ou d'une taxe sur les transactions financières, le Conseil européen de février 2011 a souhaité que s'engage une réflexion à propos de cette dernière.

Dans ce contexte, **Alain Lamassoure** propose de revoir le système des ressources propres. D'une part, ces ressources ne devraient plus être inscrites aux budgets nationaux, mais directement au budget de l'Union, ce qui éviterait qu'elles ne soient assimilées aux contributions nationales des États. D'autre part, une réflexion approfondie doit s'engager sur l'établissement d'une taxe sur les transactions financières. À la suite de Jean-Pierre Audy, le président de la commission des budgets recommande une plus grande complémentarité entre les dépenses budgétaires de l'Union et des États. L'identification des dépenses faisant double emploi constituerait autant de gisements d'économie. Le « semestre européen » fournit l'occasion d'un examen du contenu des budgets et d'un examen de leur cohérence avec les orientations du budget de l'Union.

Selon **Laurent Bigorgne**, cette tendance au repli des États face à l'intégration européenne prend sa source dans les difficultés budgétaires qu'ils rencontrent. En France, ces difficultés sont le fruit d'une perte continue de compétitivité sur la décennie passée, notamment sur le plan fiscal : en douze ans, la part de marché des exportateurs français a reculé de près de 30%. Il y a urgence à agir, le renforcement des extrêmes aux Pays-Bas, au Danemark, en France, en Hongrie, ... témoigne de l'existence d'une exaspération des populations face à des attentes non satisfaites. Deux axes doivent concentrer la réflexion : la préparation de l'avenir déjà, avec un renforcement de la cohérence entre les actions nationales et les projets européens. **Laurent Bigorgne** relève l'absence d'objectifs communs dans le PCRD à propos de la réforme universitaire. Plus largement, aucun indicateur, au programme commun sur la

formation des maîtres, des enseignants du niveau secondaire n'existe à l'échelle européenne. Faut-il s'étonner alors que seuls sept États membres de l'Union se classent parmi les vingt premiers du classement PISA et qu'un seul grand État, en l'occurrence l'Allemagne, y soit présente (à la 20^e place) ? À l'inverse, pour sa première participation, les écoles de Shanghai se classent directement à la 1^{ère} place². Le deuxième axe porte sur l'efficacité des dépenses publiques : les réformes engagées (LOLF par exemple) ne sont pas comprises par les agents chargés de les exécuter.

[**Fernando Naverette**. Voir sa présentation]

[**Nicolas Lecaussin**]

Concluant les débats, **Frédéric Allemand** relève, à la suite de Constance Le Grip, que dans l'actuelle période d'instabilité, l'Union a aujourd'hui une certitude : elle est au pied d'un mur politique, juridique. La crise économique, financière, sociale, budgétaire rend nécessaire son intervention ; mais un tel développement est entravé par un traité de Lisbonne, dont les avancées réelles ne doivent pas cacher pour autant la rédaction défensive à l'égard de toute extension supplémentaire des compétences de l'Union. L'on peut déplorer la « lettre des Cinq » sur le gel du budget communautaire, mais elle reflète cet état général de crispation à l'égard du développement du rôle de l'Union. Face à un tel « mur », une première réaction peut être celle de l'accommodement. Les dispositifs communautaires existants sont exploités jusqu'à leur extrême limite, en espérant que cela suffise pour affronter les situations de crise. L'illustration en est fournie avec le FESF et le MES, créés respectivement sous la forme d'une société commerciale droit luxembourgeois et d'une organisation internationale. L'autre exemple est celui du Pacte pour l'Euro, où trouve à nouveau à s'appliquer la méthode ouverte de coordination, dont l'efficacité dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne est discutable.

Une deuxième réaction demeure envisageable – mais appelle de l'audace : s'attaquer frontalement à ce mur. La question posée est alors de savoir qui portera le premier coup de pioche, avec quelle force et pour quel effet ? Les autorités supranationales se sont effacées pendant la crise, les réflexions ont été conduites par les organes intergouvernementaux (cf. groupe de réflexion sur la gouvernance économique présidé par Herman Van Rompuy) et les initiatives prises par les États (cf. Plan de sauvetage des banques, Pacte pour l'Euro). Sur la force du coup à assener, le Pacte pour l'Euro est certes utile, mais il n'est qu'une variation de plus sur le thème bien connu de la coordination. Le contexte actuel n'est pas forcément à la création d'un véritable pouvoir de décision communautaire en matière budgétaire, tel que proposé par le rapport Werner en 1970. Mais le renforcement du contrôle des emplois budgétaires communautaire et nationaux, ainsi que de leur cohérence, sous la responsabilité d'une conférence européenne des cours des comptes, serait une avancée utile. Enfin, le budget de l'Union doit être adapté à l'exigence d'une union monétaire. Le rapport Mac Dougall de 1977 préconisait un budget compris entre 5 et 7% du PIB... En 1989, un premier mur s'effondrait. Que ce souvenir soit le guide utile de l'Europe dans les échéances qu'elle aura prochainement à affronter.

² [En ligne] <http://www.pisa.oecd.org>.