

VERS UN NOUVEAU SYSTÈME DE FINANCEMENT DE L'UE

Le budget de l'Union a besoin de réforme – à la fois de ses dépenses et de ses recettes – afin de répondre aux énormes défis actuels et de faire la preuve de son utilité auprès des citoyens européens. C'est la principale conclusion du rapport rédigé par le groupe à haut niveau sur les ressources propres présidé par **Mario Monti** et présenté au Parlement européen, le 12 janvier dernier.

Les questions budgétaires ont toujours été un terrain d'affrontement entre des visions différentes de l'Europe, et bien sûr entre des intérêts nationaux parfois contradictoires. Or, si l'on parle souvent de la Politique agricole commune (PAC), de la politique régionale ou encore de la recherche européenne, la façon dont l'Union européenne finance ses politiques reste bien souvent un mystère pour les citoyens européens. Rien d'étonnant à cela, puisque plus de 75 % du financement provient de contributions nationales qui n'ont pas de lien direct avec eux.

Ces contributions font partie du système des ressources propres de l'Union, c'est-à-dire

des ressources que les États membres attribuent au budget européen. Cette décision d'attribution n'est pas anodine, elle exige un accord à l'unanimité, puis la ratification dans chaque État membre, en général par l'assemblée législative. En France, c'est l'Assemblée nationale qui la ratifie, en tant que gardienne de la souveraineté fiscale.

Valeur ajoutée européenne

Le système actuellement en vigueur n'a pas beaucoup changé depuis les années 1980, et a conduit à la situation actuelle absurde où le budget de l'Union est perçu comme un jeu à somme nulle, avec des « bénéficiaires » et

des « contributeurs » qui s'affrontent au cours de négociations pluriannuelles où l'on parle peu d'objectifs communs, mais beaucoup de retours sur sa mise et de rabais divers et variés. Le plus grave, selon cette perception, c'est qu'il n'existe pas de valeur ajoutée européenne, ou de bénéfice européen. Il n'y a que des coûts nationaux. Ainsi un euro dépensé pour le bénéfice de tous, par exemple pour sécuriser les frontières extérieures de l'Union ou répondre à la crise migratoire, est immédiatement considéré comme étant au bénéfice du pays dans lequel il est dépensé (Grèce, Italie, etc.), et un coût pour tous les autres. Ceci est non seulement désastreux pour l'image de l'Union,

LES NEUF RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

- 1. Le budget de l'UE doit être réformé à la fois du côté des dépenses et des recettes afin de répondre aux nouvelles priorités de l'UE** et relever les défis de notre temps, qu'ils soient économiques, géopolitiques, sociaux ou culturels.
- 2. Le budget de l'UE doit se concentrer sur les domaines à forte valeur ajoutée européenne**, pour lesquels l'action de l'Union n'est pas seulement appropriée mais indispensable. La réforme du financement de l'Union ne doit pas conduire à alourdir la charge fiscale pour les citoyens, mais doit permettre de trouver des synergies entre les finances publiques nationales et européennes.
- 3. Certains éléments du système actuel fonctionnent bien et devraient être conservés**, notamment la nécessité d'un budget en équilibre, les ressources propres traditionnelles (droits de douane) et la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) en tant que ressource résiduelle.
- 4. Les nouvelles ressources propres les plus intéressantes remplaçant en partie la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) n'ont pas seulement pour objectif de financer le budget de l'UE**, mais également de contribuer aux politiques de l'UE. Elles doivent améliorer le fonctionnement du marché intérieur et la coordination fiscale, faciliter la décarbonisation de l'économie et la lutte contre le changement climatique, contribuer aux politiques d'investissement, de transport ou de l'énergie. De nouvelles ressources propres créées à partir d'une TVA réformée, d'un impôt sur les sociétés harmonisé, d'une taxe sur les activités financières, d'un prélèvement sur le CO₂, ou de la taxation sur l'électricité ou le fuel contribueraient à ces objectifs.
- 5. Ce que l'on appelle les « autres revenus » devraient aussi être explorés.** Les amendes « concurrence » en sont l'exemple le plus connu : ce ne sont pas des ressources propres, et leur montant est très variable d'une année à l'autre, mais elles sont rendues aux États membres par le biais d'une diminution de la contribution RNB à l'occasion d'un budget rectificatif. Or, ces amendes résultent directement d'une politique de l'Union et pourraient être utilisées différemment, de même que les recettes qui pourraient provenir du contrôle des frontières extérieures de l'Union, du marché unique numérique, la protection de l'environnement ou de l'efficacité énergétique. Elles pourraient par exemple financer le budget général, alimenter une réserve ou financer le secteur concerné.
- 6. Les coûts et avantages de l'appartenance à l'UE devraient être mieux pris en compte.** Les indicateurs actuels, essentiellement des soldes nets, ignorent la valeur ajoutée des politiques de l'UE et de la participation au plus grand marché au monde.
- 7. Tous les mécanismes de correction (« rabais ») devraient être supprimés.**
- 8. La cohérence du budget de l'UE et des budgets nationaux dans le cadre du Semestre européen devrait être revue.** Les contributions nationales au budget de l'UE dans les budgets nationaux devraient être harmonisées de manière à ce qu'elles soient comprises et anticipées.
- 9. Une certaine géométrie variable pourrait être accordée** lorsque certains États membres veulent aller de l'avant, notamment pour le développement ultérieur de la zone euro ou d'autres politiques en coopération renforcée.



© Anadoblog

mais cela ne correspond pas non plus à la réalité, et n'encourage pas les réformes du côté des dépenses où chacun essayait de préserver son pré carré. L'unanimité sert le statu quo plutôt que le changement.

Notre groupe a donc présenté neuf recommandations pour rendre le système actuel plus transparent, plus simple, plus juste et bénéficiant d'un meilleur contrôle démocratique, selon les termes de notre mandat. Ces recommandations ont été adoptées de façon consensuelle par les membres du groupe, qui, bien qu'ils aient participé aux travaux en leur nom propre, ont été désignés par le Parlement européen, par le Conseil ou par la Commission européenne.

Tordre le cou à certains préjugés

Le rapport plaide pour une réforme en profondeur des dépenses afin de se recentrer sur les défis communs. Les crises récentes ont exercé une forte pression sur le budget. Elles ont aussi montré là où l'action au niveau européen est la plus appropriée et la plus efficace : la sécurité intérieure et extérieure, la lutte contre le changement climatique et la décarbonisation de l'économie, les investissements de moyen et long terme en faveur de la croissance et de l'emploi. Les gros postes de dépenses

du budget européen ne sont traditionnellement pas dans ces domaines, pour de multiples raisons, et l'UE a éprouvé de grandes difficultés pour réorienter sa capacité d'action au cours des dernières années. Mais si l'on veut reconquérir la confiance des citoyens et asseoir la légitimité de nos politiques européennes, le budget européen doit pouvoir montrer un progrès sur ces grands défis actuels.

Nous avons aussi voulu tordre le cou à certains préjugés. Le rapport explique clairement, par exemple, que de nouvelles ressources propres ne viendront pas augmenter le budget, mais diminueront la ressource RNB⁽¹⁾. Le volume du budget, lui, dépend du cadre financier pluriannuel adopté par les chefs d'État et de gouvernement à l'unanimité, pas de la structure des recettes. Le rapport montre aussi que les ressources propres ne sont pas des taxes européennes, puisque le pouvoir fiscal est au niveau national. Ce point est d'une importance majeure car il implique qu'une réforme ambitieuse du budget peut se faire à traité constant, sans modification des compétences respectives des différents acteurs institutionnels.

Nos recommandations sont compatibles avec les traités européens actuels et pourraient être mises en œuvre dans le prochain cadre financier pluriannuel. La balle est donc maintenant dans le camp de la Commission, qui devra prendre l'initiative de présenter des propositions à la fois sur les dépenses et sur les recettes pour la future période budgétaire. Il nous faudra également suivre de près les travaux du Parlement européen qui a toujours porté ce sujet avec force et qui a déjà annoncé son intention de se positionner politiquement sur le futur financement de l'UE avant les propositions formelles de la Commission. ¶

Mario Monti, président de l'Université Bocconi, ancien Premier ministre d'Italie, ancien Commissaire européen

» Pour plus d'informations sur le groupe à haut niveau sur les ressources propres : http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm

¹⁾ La ressource RNB est un prélèvement sur le revenu national brut (RNB) de chaque État membre d'un pourcentage fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource, qui ne devait être perçue que si les autres ressources propres étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses, représente aujourd'hui la principale source de revenus de l'UE.

TÉMOIGNAGE



© Wikimedia

Mario Monti

Président de l'Université Bocconi, ancien Premier ministre d'Italie (2011-2013), ancien Commissaire européen (1995-2004)

Lorsque j'étais membre de la Commission européenne, j'ai rencontré Philippe Herzog à de nombreuses occasions. Dès nos premiers échanges j'avais été sensible au charme de cet intellectuel, économiste, dirigeant du Parti Communiste, Européen passionné. J'ai été souvent étonné par la facilité de dialogue entre lui et moi, malgré ma formation plutôt libérale, fondée sur la doctrine de l'économie sociale de marché et proche de l'Ordoliberalismus d'origine allemande.

Un sujet des plus complexes au niveau théorique et des plus controversés pour les conséquences politiques et sociales était celui des services d'intérêt économique général. Grâce au rapport Herzog, l'ensemble des débats, parfois difficiles, qui caractérisaient ce domaine sensible, ont pu bénéficier d'une plus grande clarté. Ce qui me frappait le plus était l'extraordinaire capacité de Philippe Herzog et de Confrontations Europe à mobiliser l'expérience, la compétence et les intérêts légitimes des plus divers acteurs de l'économie et de la société, ce qui rendait ces échanges très fructueux en vue de permettre aux institutions de mieux décider et aux autres stakeholders de participer à l'intégration d'une manière plus consciente et clairvoyante. ¶