

Intervention de Paul Drezet, magistrat à la cours de comptes, lors de la réunion du 30 avril 2009 du groupe ATTAC-Clamart. Paul a accepé de diffuser ses notes d'intervention, nous l'en remercions.

Attac92clamart.

BudUE/4/09

UN BUDGET EUROPEEN POURQUOI FAIRE ?

I) Bilan de 50 années de budget communautaire

I 1) Un budget au service de l'intégration.

I 2) Un budget au service de la solidarité.

II) Un budget pour quelle politique ? : telle est la question en 2009.

II 1) Des évolutions à risques.

II 2) Rôle du Parlement européen limité car :

II 3) Etre lucide :

Conclusion : quelles solutions possibles ?

Annexe : les recettes du budget européen

I) Bilan de 50 années de budget communautaire

Le budget de l'UE : 50 ans

130 milliards d'euros ;(France 370Mds en dépenses)

une contribution moyenne par habitant de 235 euros (200 en 1990)

un budget modeste : 1% environ du RNB

un budget « bloqué » - en masse de dépenses de 2006 à 2013 selon le mécanisme en place depuis 1988 ;

Un budget devant des choix politiques importants : mais quelle politique ?

Caractéristiques du budget :

En 50 ans, le budget a su s'adapter : élargissements successifs, prise en considération des questions d'environnement, développement des politiques régionales, solidarité entre régions et pays ; il a su associer les différentes institutions européennes et a favorisé l'intégration.

Mais il n'est pas un budget de redistribution ; (Ex. en Eure et Loir, 115 agriculteurs ont reçu en 2006 plus de 100 000 euros chacun au titre de la Pac et 725 moins de 5 000 euros, ceci depuis la fin de l'écrêtement !). De même, la Société « les fermes françaises » a perçu, en 2006, 872 000 euros, 37 exploitations plus de 300 000 euros chacune et 4500 plus de 100 000 euros chacune. Reine d'Angleterre : 600 000 euros perçus par an. En France 70% du montant des aides à 17% du nombre d'exploitants.

Le budget ne dispose pas d'un système de recettes fiscales européennes propres (à part les droits de douane et encore en partie.

Les acteurs (cf fiches procédure) et leur rôle (grosso modo) :

la Commission prépare le budget ;

le Conseil l'adopte

le Parlement le vote (modifications avec Traité de Lisbonne) ;
la Commission l'exécute
la CCE le contrôle
le Parlement décharge, ou non, la Commission

Le budget a été au service de l'intégration (1) et de la solidarité (2).

I 1) Un budget au service de l'intégration.

A) Par les moyens utilisés :

- 130 milliards de crédits d'engagement en 2009 (10 fois celui d'il y a 30 ans)
Mais « blocage » du à l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 limitant la masse des dépenses et des recettes de 2007 à 2013 ; participation de la France : 19 milliards d'euros ;
- 80% des dépenses : PAC et fonds structurels (forts incitatifs à l'intégration).
- PAC : seule politique vraiment européenne : autosuffisance alimentaire et aides à la reconversion des agriculteurs : réussite.

Mais effets pervers : sur agriculture des pays en voie de développement (à cause des aides aux exportations) :

- moralement : 1,5 euro/jour /bovin ;
destructions financées de fruits et légumes
- sur l'environnement : politique productiviste : primes au rendement
- solidarité entre régions riches et régions pauvres grâce aux fonds structurels.

Mais ce système a davantage profité aux régions riches, dont celles des pays pauvres de l'UE.

B) Par les procédures suivies :

- toutes les Institutions de l'UE sont mobilisées : Conseil, Commission ; Parlement, Cour des comptes européenne ;
- par la culture de compromis : le vote du budget à la majorité qualifiée est un acte majeur ;

Mais problème de la démocratie : poids des régions riches pour les aides structurelles, participation des citoyens européens, rôle du Parlement européen, etc

I 2) Un budget au service de la solidarité.

Rappel : Traité de Rome de 1957 : objectif : « réduire les écarts entre les régions »

Acte Unique de 1986 : « tendre vers la cohésion économique et sociale »

D'où : - aides aux régions en retard (voir élargissements successifs)

- aides de pré-adhésion,
- intervention de la BEI (53 milliards de prêts en 2008 dans l'UE). Elle a été créée en 1958 avec le traité de Rome. Elle fait partie du Groupe BEI avec le Fonds européen d'investissement. Elle emprunte sur les marchés financiers pour investir dans des projets européens. Ses prêts sont donc indépendants de ceux du budget européen. Elle peut aussi, sur ses fonds propres (produit des intérêts des prêts par ex) investir hors de l'UE. Mais 85% de ses interventions se font au sein de l'UE au profit des pays ou des zones les plus pauvres ou les moins structurés. Elle gère un portefeuille de prêts deux fois supérieur à celui de la Banque Mondiale. Elle commence à être critiquée par des ONG au sujet de ses prêts

en faveur du développement (non respect par elle des normes sociales ou environnementales).
(Rappel : crédits des fonds structurels : 35 mds euros ; prêts de la BEI : 53, par an).

Les outils (outre les 3 grands)

- des fonds spécifiques : catastrophes naturelles, inondations, aides extérieures (150 pays)
- Présidence tournante : obligation de s'intéresser à d'autres pays de la même façon ;
- la solidarité s'exprime par les « soldes nets » (raisonnement comptable !)

ex : contributeurs nets : Allemagne	107 euros/an/habitant
France	25
(contributeurs nets : A. F.GB. PB.AUT. S)	
bénéficiaires nets : Irlande	575 euros/an/habitant
Espagne	132

- Aides extérieures :

- ° 10 milliards par an vers 150 pays, soit 6% du budget de l'UE
- ° FED (hors budget mais contrôlé par CCE) : vers pays ACP
- ° fonds IPA pour Balkans et Turquie
- ° id pour Sud et Europe de l'Est pour Amérique centrale, Moyen Orient (Palestine), etc...

II) Un budget pour quelle politique ? : telle est la question en 2009.

Des évolutions à risques(1), rôle limité du Parlement (2), Etre lucide (3).

II 1) Des évolutions à risques.

A la politique agricole commune et les transports (Traité de Rome) se sont ajoutées d'autres politiques (commerce, concurrence, etc) sans intervention budgétaire autres que des dépenses administratives : pas de financement budgétaire de décisions lourdes de conséquences (sauf parfois après coup)

La Pac elle-même et les équipements font appel de plus en plus au cofinancement (UE/EM), ce qui nécessite de bien savoir qui fait quoi et qui contrôle ? donc pas d'orientation spécifique européenne.

II 2) Rôle du Parlement européen limité car :

- cadre financier arrêté ; pas de choix politiques pour les députés, pas de marge de manœuvre véritable, ni en recettes ni en dépenses.

- la Commission a le monopole de la proposition, mais elle partage la gestion avec les EM (qui fait quoi, etc ?) ; problème de la personnalité du Président (Delors/Baroso) et de sa légitimité.

- seul remède : que la Commission dispose dans chaque EM d'une Agence de paiement, contrepartie de son rôle de proposition: elle serait alors seule responsable devant le Parlement (aspect politique) et la CCE.

- le Parlement peut être actif et faire des propositions : ex. pourquoi ne pas proposer que l'ensemble des droits de douane perçus par les EM ne soient pas reversés au budget de l'UE (les EM s'en gardant 25% actuellement) ? Cela permettrait de disposer de 4 milliards d'euros en plus chaque année. Certes, cela serait autant en moins pour les EM, mais cela correspondrait à l'esprit des traités constitutifs de l'UE.

II 3) Etre lucide :

- éviter la dispersion des fonds (il y en a 7 actuellement) ; et poursuivre la cohérence :
1 objectif, 1 fond (ex. l'environnement relève de 6 fonds différents)
- risque de « déconstruction » de l'Union, car les EM veulent un juste « retour » de leur crédits, ce qui entraînerait une moindre solidarité entre EM, moins d'actions communes, etc
donc la fonction intégratrice du budget ne jouerait plus, le budget ne devenant qu'un instrument financier au lieu d'être un instrument au service d'une politique.

Conclusion : quelles solutions possibles ?

Le budget européen actuel a un effet macro-économique limité, mais il est nécessaire pour légitimer un projet politique européen. Mais sans contenu politique, il diminuera en volume réel ce qui risque d'entraîner une renationalisation des politiques (y compris la Pac), donc une déconstruction de l'UE.

Il faut donc :

- préserver le volume actuel du budget, voire l'augmenter légèrement ;
- revoir le contrôle « notarial » de la Commission sur le pacte de stabilité compte tenu de la crise ; revoir la conception de ce pacte qui privilégie la lutte contre les déficits par rapport à l'effort de redistribution et s'interroger sur le bon usage des déficits publics ;
- réaménager les dépenses communautaires en donnant la priorité (d'ailleurs souhaitée par beaucoup d'EM), à l'environnement et à l'énergie (y compris à travers la Pac, le transport ferroviaire, etc) ainsi qu'à l'éducation et la recherche ;
- poser, à travers les ressources et la politique de la concurrence, la question de l'harmonisation fiscale et sociale (pour faire disparaître, à terme, la concurrence fiscale et les paradis fiscaux).

Ce dernier point est fondamental si l'Europe veut retrouver un rôle et, surtout, une légitimité qui lui font défaut en s'engageant sur la voie d'une meilleure justice sociale notamment. Pour ce faire, la question du financement des politiques publiques est centrale. Le « serpent fiscal », - étendu même à l'ensemble des prélèvements obligatoires-, idée développée depuis plusieurs années par diverses organisations, dont le SNUI en France, constitue une voie intéressante et donc à approfondir ¹.

Ce sujet de l'harmonisation sociale et fiscale, certainement mal abordé dans la campagne électorale pour les élections européennes, qui n'intéresse pas les médias, concerne pourtant pas mal de monde, d'organisations, et surtout de citoyens européens : à nous de le soulever.

La question n'est peut être plus « un budget européen pour quoi faire ? » mais plutôt : « quelles politiques et quelles attributions les EM sont-ils prêts à confier au niveau communautaire ? »

1 Le serpent fiscal européen ne suppose pas « moins d'impôts » : il préconise davantage d'impôts sur le revenu et les fortunes et la baisse de quelques impôts sur la consommation.

Le « moins disant fiscal » a comme corollaire le « moins faisant social ».

Annexe : les recettes du budget européen

1) Nature de ces recettes.

Il y a essentiellement 4 recettes :

- A) Ressources propres traditionnelles (droits de douane perçus sur les importations dans l'UE):
17 milliards d'euros, soit environ 15% des recettes totales ;
- B) Une part de la TVA collectée dans les EM :
Taux : 0,30% de l'assiette de la TVA ;
17 milliards d'euros, soit environ 15% des recettes totales
- C) Certains droits sur des produits agricoles et sur le sucre :
2 milliards d'euros, soit un peu moins de 2% des recettes totales ;
- D) Ressource RNB versée par les EM au prorata de leur part de RNB dans le RNB total de l'UE pour équilibrer le montant global des dépenses inscrit au budget : c'est donc une variable d'ajustement.
Taux :actuel : 0,73% du RNB
Produit : 80 milliards d'euros, soit environ 68% des recettes totales

Au total, les prélèvements sur recettes, de chaque EM vers le budget de l'Union représente à peine 1% du RNB des EM –Pour la France, le prélèvement prévu pour 2009 s'élève à 18,9 milliards d'euros, ce qui représente environ 16,5% du total des recettes du budget de l'UE. A ce montant, s'ajouteront des non-remboursements au titre de la Pac ; des corrections financières au titre des fonds structurels et des sanctions prononcées par la Cour de justice des communautés européennes. Pour 2008, la France avait provisionné environ 800 millions d'euros.

2) Caractéristiques.

- A) Evolution historique : la ressource RNB a beaucoup progressé.
- B) Blocage des marges de manœuvre par les accords inter-institutionnels, comme celui couvrant la période 2006/2013 : ce mécanisme gèle le total des dépenses et donc celui des recettes dans la mesure où le budget de l'UE est nécessairement équilibré et ne peut recourir à l'emprunt.
- C) Pas d'impôt européen (si ce n'est les droits de douane), ce qui encourage la concurrence fiscale.
La fiscalité reste un domaine traditionnel de souveraineté des Etats.
Aborder le problème de l'harmonisation progressive de la fiscalité revient à se poser la question suivante : « un budget pour faire quelle politique européenne ». Cela touche aussi aux questions du fonctionnement démocratique des institutions européennes et de la place et du rôle des citoyens européens dans l'Europe.