

ANALYSE

La hausse des dépenses communautaires :
quelles perspectives concrètes ?

Alors que le cadre financier de l'UE pour les années 2007-2013 vient à peine d'entrer en vigueur, nombreux sont les observateurs qui s'accordent à considérer que le budget communautaire demeure trop faible. Dans la perspective de la « révision » du cadre financier prévue par le Conseil européen de décembre 2005, et dont le coup d'envoi officiel devrait être donné mi-2007 avec la publication d'un document de cadrage de la Commission européenne, cette assertion mérite d'être examinée de plus près.

La dénonciation de l'insuffisance du budget communautaire (864 milliards d'euros pour la période 2007-2013, soit près de 1,05 % du PIB de l'UE) part le plus souvent de la faiblesse de l'effort financier constaté, au niveau communautaire, dans quelques secteurs clés (dépenses dédiées à la Stratégie de Lisbonne et dépenses de cohésion notamment). Elle débouche généralement sur des propositions chiffrées d'augmentation (2 % du PIB, 3 % du PIB, etc.) à caractère plus politique que technique, s'appuyant sur des références au budget central d'unions de type « fédéral » (par exemple Canada, Suisse ou États-Unis), où il représente de 10 % à 25 % du PIB global. Toutefois, de telles comparaisons doivent être maniées avec précaution, compte tenu des différences d'environnement politique et constitutionnel qui expliquent pour partie les divergences constatées sur le plan budgétaire.

À cadre politique et juridique inchangé, les domaines dans lesquels une augmentation des dépenses communautaires paraît la plus plausible à moyen terme sont peu nombreux, ce qui laisse en réalité augurer un maintien global du budget européen à son niveau actuel. En effet, il apparaît que :

- les dépenses agricoles et de cohésion sont peu susceptibles de progresser en valeur absolue ;
- l'éventuelle augmentation des dépenses dédiées à la Stratégie de Lisbonne et à la stabilisation conjoncturelle aurait un impact limité sur le niveau du budget communautaire ;
- la possible hausse des dépenses extérieures et de défense, plus ouverte, aurait elle aussi une incidence très limitée sur le niveau du budget communautaire.

Des dépenses agricoles et de cohésion qui paraissent peu susceptibles de progresser

Alors qu'elles devraient représenter en moyenne 78 % des dépenses communautaires entre 2007 et 2013, les dépenses agricoles et structurelles semblent peu susceptibles de progresser à moyen et long terme.

Les dépenses communautaires en matière agricole devraient poursuivre leur baisse relative, pour représenter moins de 40 % des dépenses communautaires en 2013 (soit 0,4 % du PIB), et ce sous l'effet de trois facteurs :

- l'évolution des négociations commerciales internationales, qui pourraient déboucher sur une limitation des subventions à l'exportation ;
- l'effritement du consensus politique communautaire : l'autosuffisance des pays européens en matière agroalimentaire apparaît comme un objectif plus controversé dans l'UE-27 que lors du lancement de la PAC dans les années 1960 (sur la base d'un compromis franco-allemand) ;
- le passage des aides à la production aux aides aux producteurs engagé par la réforme de 2003 : dès lors que ces dernières n'ont plus d'effets directs en termes de distorsions de concurrence, elles pourraient même être financées plus aisément au niveau national.

Les dépenses de cohésion (35,6 % des dépenses communautaires entre 2007 et 2013, soit un peu moins de 0,4 % du PIB) pourraient à première vue conserver une place importante dans une Union dont

l'hétérogénéité économique et sociale s'est fortement accrue. Trois facteurs devraient cependant limiter leurs perspectives d'augmentation :

- les faibles « capacités d'absorption » des pays qui en bénéficient : c'est sur la base des expériences enregistrées en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal que le Conseil européen a décidé que le montant annuel total reçu par chaque État membre ne saurait dépasser 4 % de son PIB, dès lors qu'il ne serait pas en mesure de les utiliser (nombre de projets insuffisant, faiblesse des capacités administratives et de gestion, etc.). C'est à l'intérieur de cette limite (en moyenne autour de 3,5 % de leur PIB) qu'ont été fixées les dépenses de cohésion dont bénéficient les 12 pays ayant récemment rejoint l'UE. Tout laisse à penser que le niveau des subventions auxquelles pourraient prétendre d'éventuels futurs nouveaux États membres, y compris la Turquie, se situerait également en deçà de cette limite ;
- dans ce contexte, l'adhésion récente de 12 pays moins prospères au regard de la moyenne communautaire pèse à la baisse sur le calcul du niveau des dépenses de cohésion de l'UE : elle suscite en effet des dépenses mécaniquement plus faibles puisque destinées à des pays dont le PIB total équivalait à environ 7 % du PIB de l'UE ;
- l'adhésion de pays moins prospères que la moyenne des pays européens conduit également à exclure du bénéfice des dépenses de cohésion des régions et territoires devenus « statistiquement » plus riches par rapport à la moyenne européenne (Corse, Hainaut belge, etc.).

L'augmentation des dépenses liées à la Stratégie de Lisbonne n'induit pas nécessairement une hausse globale du budget communautaire

La mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne figurant parmi les priorités politiques de l'UE, elle suscite des demandes de plus en plus fortes de hausse des dépenses européennes dans les secteurs concernés (R & D, éducation-formation, transports, etc.). Pour autant, l'impact global d'une telle hausse sur le budget communautaire resterait sans doute limité.

L'analyse des propositions formulées par le « rapport Sapir »¹ permet de prendre la mesure de l'impact maximal qu'une hausse des dépenses communautaires dédiées à la Stratégie de Lisbonne aurait sur le niveau du budget de l'UE.

Niveau de dépenses économiques et sociales recommandé par le rapport Sapir

Dépenses	Pourcentage du PIB de l'UE
Croissance	0,45
R & D	0,25
Éducation et formation	0,075
Infrastructures	0,125
Convergence	0,35
Pour les nouveaux États membres	0,2
Pour les anciens États membres	0,1
« Phasing-out » pour les grandes régions	0,05
Restructuration	0,2
Pour les travailleurs déplacés	0,05
Pour les dépenses agricoles	0,10
Total des dépenses	1,00

Si les orientations du « rapport Sapir » étaient appliquées, le budget communautaire augmenterait de fait :

- d'un peu moins de 0,4 % du PIB communautaire, essentiellement en raison de l'accroissement des dépenses de soutien à la « croissance » (R & D, éducation et transports)² ;
- de 0,8 % du PIB si l'accroissement des dépenses de soutien à la croissance était effectué sans réduction des dépenses agricoles (qui resteraient fixées à 0,4 % du PIB, au lieu du 0,1 % prévu par le « rapport Sapir ») et des dépenses de cohésion (dont le montant serait supérieur d'environ 0,1 % du PIB).

Une hausse des dépenses publiques dédiées à la Stratégie de Lisbonne peut toutefois intervenir sans augmentation du budget de l'UE :

- d'abord parce que l'augmentation des dépenses communautaires dédiées à la Stratégie de Lisbonne pourrait s'opérer à budget quasi constant, *via* le redéploiement des dépenses entre les différentes rubriques (par exemple de la PAC vers la R & D) et au sein de ces rubriques (plus de la moitié des dépenses agricoles et

¹ Sapir A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe*, Report of the Independent High Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, juillet.

² Ces dépenses devraient représenter en moyenne 8,6 % du budget communautaire entre 2007 et 2013, soit moins de 0,1 % du PIB de l'UE.

- structurelles financent d'ores et déjà des mesures « Lisbonne »³) : c'est d'ailleurs l'hypothèse de travail retenue par le « rapport Sapir » ;
- ensuite parce que des dépenses de nature précompétitive, comme les dépenses de R & D et d'infrastructures, peuvent être financées *via* des mécanismes non budgétaires (prêts de la Banque européenne d'investissement, recours aux partenariats public-privé, etc.) ;
 - enfin, et surtout, parce que la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne s'appuie prioritairement sur des interventions juridiques (par exemple mesures de libéralisation), et parce que l'écrasante majorité des dépenses concernées⁴ incombe à titre principal aux États en vertu du principe de subsidiarité : l'augmentation des dépenses « Lisbonne » a donc vocation à être effectuée principalement au niveau national, sauf à ce qu'il soit démontré au cas par cas qu'une intervention financière commune est plus efficace (économies d'échelle, externalités positives, etc.).

L'utilisation du budget communautaire à des fins de stabilisation conjoncturelle : une perspective qui reste hypothétique

Publié il y a trente ans à la demande de la Commission européenne, le « rapport Mac Dougall »⁵ proposait, en vue d'assurer un rôle de stabilisation conjoncturelle, un budget communautaire s'élevant à environ 10 % du PIB de l'Europe. Les orientations actuelles de la gouvernance économique européenne, notamment dans la zone euro, laissent à penser que le budget de l'UE ne jouera pas un tel rôle de stabilisation à moyen terme.

La stabilisation conjoncturelle reste basée dans l'UE sur un encadrement des dépenses des États membres

La création de l'Union économique et monétaire s'est accompagnée de la mise en place d'un mécanisme d'encadrement des dépenses publiques nationales, formalisé par le « Pacte de stabilité et de croissance » : outre les limites de déficit qu'il impose aux États membres, ce pacte repose sur la constitution, dans chacun des États membres, de réserves financières en haut de chaque cycle destinées à garantir des marges de manœuvre en période de ralentissement conjoncturel. Si la réforme de ce pacte intervenue en 2005 a notamment conduit à mieux prendre en compte les dépenses structurelles ou d'investissement pour l'évaluation des déficits publics, elle n'a pas débouché sur une remise en cause de la stratégie d'ensemble, à savoir l'encadrement des pratiques nationales, plutôt que l'intervention communautaire. D'ailleurs, cette stratégie n'a pas si mal fonctionné jusqu'ici puisque 8 des 13 pays de la zone euro (14 des pays de l'UE-27) ont respecté les limites définies entre 2002 et 2006, et que plusieurs d'entre eux ont même dégagé des excédents budgétaires au cours de cette période. Un changement de pied semble donc peu probable.

Un rôle complémentaire pour un mécanisme de stabilisation intégré ?

En complément du Pacte de stabilité et de croissance, certains observateurs⁶ continuent cependant de proposer la mise en place d'un mécanisme qui amènerait les États membres en situation de conjoncture favorable à cotiser à une « caisse commune » destinée à soutenir les autres États en situation conjoncturelle défavorable. D'après ces observateurs, le montant des transferts versés ou reçus pourrait être fixé en fonction du différentiel de taux de chômage ou de revenu par tête par rapport à la moyenne communautaire. Un tel mécanisme ne recueille pas aujourd'hui l'assentiment général, pour des raisons à la fois politiques et techniques⁷. À supposer qu'il soit mis en place, le coût budgétaire induit serait relativement faible pour l'UE, puisque ce sont les contributions de certains États qui financeraient les subventions aux autres : il est estimé à environ 0,1 % à 0,4 % de son PIB.

Absence de consensus sur une éventuelle montée en puissance des dépenses extérieures

La perspective d'une montée en puissance des dépenses européennes « externes » (essentiellement aide extérieure et Politique étrangère de sécurité et de défense), qui représentent aujourd'hui moins de 0,1 % du PIB de l'UE, semble *a priori* plus ouverte : d'une part, pour des raisons d'efficacité et d'économies d'échelle, d'autre part, en raison du fort soutien exprimé par les opinions publiques de l'UE en faveur d'une action plus coordonnée des États membres au niveau international. Mais cette montée en puissance ne pourrait concerner que les quelques domaines pour lesquels un relatif consensus politique communautaire a pu être établi, c'est-à-dire essentiellement l'aide extérieure et la gestion des crises, sans engendrer de saut quantitatif majeur pour le budget de l'Union européenne.

³ Sur ce point, voir Bertoncini Y. (2006), « Le budget communautaire et la Stratégie de Lisbonne : crise de croissance ou crise de sens ? », Centre d'analyse stratégique, *Note de veille n° 29*, octobre.

⁴ En 2004, les dépenses publiques de R & D financées par les États représentaient par exemple 0,9 % du PIB de l'UE, contre 0,05 % pour celles financées par le budget communautaire ; en matière d'éducation, les niveaux de dépenses publiques s'établissaient respectivement à 5,2 % du PIB pour les États et 0,007 % pour l'UE.

⁵ Mac Dougall D. (1977), Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne.

⁶ Voir par exemple Pisani-Ferry J., Italianer A. et Lescure R. (1993), « Stabilization Properties of Budgetary Systems », *European Economy: The Economics of Community Public Finance, Reports and Studies* ; Bajo-Rubio O. et Diaz-Roldan C. (2003), « Insurance Mechanisms against Asymmetric Shocks in a Monetary Union : a Proposal with an Application to EMU », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 69, n° 1.

⁷ Il ne pourrait néanmoins fonctionner que si les États membres ne sont pas soumis aux mêmes cycles économiques (alors que les pays européens semblent synchronisés) et hors persistance de l'effet de ces cycles.

Répartition des principales dépenses d'aide extérieure et de PESD⁸ européennes en 2004

(Millions euros – 2004)		UE	États membres	Autres budgets	UE (pourcentage du total)
Aide extérieure	Aide humanitaire	518,84	975,7	—	34,70 %
	Aide au développement	3 260,31b (1)	34 694,91	2 464 (2)	14,16 %
PESD	Gestion civile des crises	35,3	166 240	—	0,0578 %
	Gestion militaire des crises	—		60,8 (3)	
	Autres dépenses de défense	—		—	

(1) Dépenses communautaires en faveur du développement et des relations avec les États ACP, l'Amérique latine, l'Asie, le Moyen-Orient et la Méditerranée du Sud, les Républiques d'Asie centrale, le Caucase et l'Europe orientale.

(2) Dépenses du Fonds européen de développement, qui ne fait pas partie du budget communautaire.

(3) Ce montant correspond aux dépenses financées *via* le mécanisme « Athena », géré par le Conseil mais qui ne fait pas partie du budget du Conseil (données 2005).

Source : Commission européenne – Calculs du Centre d'analyse stratégique (chiffres arrondis) – Toutes les données se réfèrent aux paiements 2004 sauf indication contraire

L'augmentation des dépenses communautaires d'aide extérieure ne devrait pas être substantielle :

- même une communautarisation accrue des dépenses d'aide humanitaire, déjà très avancée, n'engendrerait qu'une augmentation de quelques centaines de millions d'euros du budget de l'UE ;
- les États de l'UE ont certes pris l'engagement d'augmenter fortement leur aide au développement, notamment pour atteindre les « objectifs du millénaire » d'ici 2015, mais c'est d'abord au niveau national qu'ils devraient intensifier leur effort pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB, la multilatéralisation de cet effort n'étant pas assurée ;
- l'intégration éventuelle des dépenses du « Fonds européen de développement » au sein du budget communautaire permettrait certes d'augmenter celui-ci d'environ 2 milliards d'euros par an, soit une hausse équivalente à 0,02 % du PIB de l'UE-27 : cette intégration supposerait néanmoins que les États aujourd'hui non contributeurs acceptent de le devenir, ce qui n'est pas garanti.

Une forte hausse des dépenses communautaires en matière de PESD semble improbable :

- le consensus européen en matière de PESD se réduit pour l'heure aux missions définies à Petersberg, c'est-à-dire essentiellement à la « gestion des crises » : à ce titre, on peut certes anticiper une hausse importante des dépenses communautaires dédiées aux opérations « civiles » (police internationale, contrôle du désarmement et de la prolifération) ; on peut également prévoir une hausse des dépenses communautaires finançant les opérations « militaires » de l'UE (Afrique, Bosnie, etc.)⁹ ; cette double augmentation, qui a d'ores et déjà été substantielle ces dernières années, n'excéderait cependant pas quelques centaines de millions d'euros ;
- pour tout ce qui relève du financement d'opérations militaires *largo sensu*, l'absence de consensus communautaire semble devoir conduire les États membres concernés à poursuivre la mise en œuvre de coopérations « restreintes », « renforcées » ou « structurées » dont le financement sera certes commun mais difficilement imputé au budget de l'UE ;
- en matière de défense, la volonté de contrôle des États les a conduits à des efforts de coordination du côté de l'offre (rationalisation des industries de défense, mise en place de programmes d'équipements communs) et non de la demande : les dépenses de défense, qui sont en outre majoritairement des dépenses de fonctionnement, semblent appelées à rester nationales à court et moyen termes.

Subordonnées à de nombreux éléments de natures économique, financière mais surtout politique, les perspectives d'augmentation du budget de l'UE paraissent donc faibles à moyen terme. Elles semblent d'autant plus improbables qu'elles devraient également s'appuyer sur une redéfinition des mécanismes de financement du budget de l'UE, qui nécessite elle aussi de réunir un consensus entre les 27 États membres.

Il va enfin de soi qu'une éventuelle augmentation du budget communautaire est étroitement liée à l'évolution des discussions relatives au « traité constitutionnel européen », dont l'issue déterminera aussi dans quels secteurs de compétences et pour quels objectifs les Européens sont résolus à s'engager dans de nouveaux efforts communs.

> *Amélie Barbier Gauchard et Yves Bertoncini, Département Affaires Économiques et Financières*

⁸ Ces dépenses d'intervention ne comprennent pas : les autres dépenses de la PESC qui ne relèvent pas du domaine de la PESD et qui s'élevaient à 10,3 millions d'euros en 2004 ; les dépenses dédiées à « l'élargissement » (qui se sont élevées à 2 517,46 millions d'euros en 2004) ; les autres dépenses extérieures nationales et communautaires (à savoir les relations multilatérales et relations extérieures générales, l'initiative européenne pour la démocratisation et les droits de l'Homme, les relations avec les pays de l'OCDE non membres de l'UE et la stratégie politique et la coordination du domaine politique « relations extérieures », etc.). Sur ce registre, les dépenses communautaires se sont élevées à 172,354 millions d'euros en 2004.

⁹ Le mécanisme de financement « Athena » permet au budget de Conseil de prendre en charge au cas par cas les coûts communs (transports, stockage, casernement voire personnels) engendrés par les opérations de l'UE.