



EUROPE À 25 : QUEL BUDGET POUR QUELLES POLITIQUES COMMUNES ?

CHRISTIAN DE PERTHUIS *

Durant les deux dernières décennies, les politiques communautaires ont incontestablement atteint nombre de résultats : intégration réussie de six nouveaux membres dans l'Union européenne ; achèvement du marché unique ; lancement de l'euro qui circule désormais dans douze pays. Ces progrès se sont traduits par une réduction des disparités entre États membres, une meilleure stabilité des économies, une amélioration du fonctionnement du marché financier d'Europe Continentale. En revanche, il est impossible de trouver les traces de ces acquis sur les rythmes de croissance. Le « vieux continent » n'a, de ce point de vue, jamais aussi bien porté son nom : le rythme de l'expansion européenne n'a cessé de fléchir depuis la fin des années 1970 ; les gains de productivité ne se sont pas redressés avec la révolution numérique ; l'Union européenne a rétrogradé, non seulement vis-à-vis des pays émergents à croissance accélérée, mais également par rapport aux États-Unis.

L'élargissement de l'Europe à 25 marque avant tout une rupture historique majeure. À peine plus de 10 ans après la chute du rideau de fer, il consacre la fin de la partition du continent en deux blocs antagoniques. Une étape dont on ne doit pas sous-estimer la portée : qui eût imaginé, il y a seulement quelques années, qu'électeurs français ou allemands iraient choisir en juin 2004 leurs représentants au Parlement européen en compagnie d'électeurs polonais, hongrois, estoniens, lituaniens ? Au plan organisationnel, cet élargissement implique des modifications du mode de gouvernance européen si on veut éviter une paralysie des institutions : avec l'élargissement à 25, l'Union européenne intègre en une seule fois plus de nouveaux membres qu'elle n'en a

* Professeur associé à l'Université Paris-Dauphine, Responsable de la veille stratégique du groupe Caisse des dépôts.

historiquement accueillis depuis la création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1958. Au plan économique, la question de fond est de savoir si cette nouvelle étape de la construction européenne est susceptible, cette fois-ci, de redonner un peu de tonus à la croissance européenne. Ceci pose notamment la question de l'évolution des politiques communes et de leur mode de financement.

DES IMPACTS INCERTAINS SUR LE POTENTIEL DE CROISSANCE

L'expérience passée incite à la plus grande prudence dans l'évaluation *ex ante* des retombées des changements structurels de l'Union européenne sur son rythme de croissance. Les études très complètes conduites au moment du lancement du marché unique mesuraient ainsi le gain de croissance potentielle que devait permettre la constitution du grand marché intérieur communautaire où chacun pourrait librement choisir la localisation de son activité¹. Pour l'essentiel, le marché unique était bien en place en 1993. Le moins que l'on puisse dire est que les gains de croissance attendus ne se sont pas véritablement manifestés par la suite. Aussi, les effets de l'intégration des dix nouveaux arrivants sur le dynamisme de l'économie européenne sont-ils bien difficiles à cerner.

2

Graphique n° 1 Les étapes de l'élargissement de l'Union européenne

					Pologne
					Hongrie
					Rép. Tchèque
					Slovénie
Allemagne					Slovaquie
France					Lituanie
Italie					Lettonie
Pays-Bas	Royaume-Uni			Suède	Estonie
Belgique	Irlande		Espagne	Finlande	Malte
Luxembourg	Danemark	Grèce	Portugal	Autriche	Chypre
1957	1973	1981	1986	1995	2004

L'envergure de l'élargissement à 25 apparaît très différemment suivant le critère considéré. L'arrivée de dix nouveaux membres accroît de deux-tiers le nombre des pays participant à l'Union. Sa population va passer d'un peu moins de 380 millions de personnes à 453 millions, soit un accroissement de seulement un cinquième. De son côté, le produit intérieur brut n'est augmenté que d'un peu moins de 5 %, contre

respectivement 29, 15 et 7,5 % lors des trois vagues d'élargissement antérieures. Économiquement, l'élargissement à 25 est donc celui qui porte sur les masses économiques les plus faibles. Ses impacts directs sur la croissance doivent donc être relativisés. Les optimistes verront néanmoins trois raisons d'anticiper des résultats positifs :

- en moyenne, le Produit intérieur brut (PIB) par habitant des nouveaux arrivants ne représente que 45 % de celui de la moyenne des quinze. Ceci donne donc un potentiel de rattrapage en proportion plus important que lors des élargissements antérieurs qui intégraient des pays à niveaux de développement plus proches de ceux des pays déjà membres de l'Union ;

- malgré cet écart de niveau de vie, les nouveaux arrivants disposent d'un bon capital de compétence, le niveau moyen de formation y étant élevé. Ce potentiel humain pourra rapidement s'exprimer grâce à l'introduction de nouvelles incitations résultant des mécanismes de marché et plus généralement de l'amélioration des structures économiques ;

- les rythmes de croissance atteints par les économies d'Europe Centrale sont du reste supérieurs à ceux de l'Union à 15 depuis la fin des années 1990. Ceci résulte notamment de la vigueur d'une consommation finale longtemps bridée par de multiples mécanismes de rationnement et par l'accroissement des capacités d'offre résultant du jeu combiné des réformes domestiques et de l'arrivée d'investissements directs de l'étranger.

Ces trois arguments sont d'autant plus recevables que l'expérience passée a montré, de façon éclatante en ce qui concerne l'Irlande, combien les stratégies d'intégration dans l'Union européenne de petits pays à faible niveau de vie initial pouvaient s'avérer payantes.

Pour autant, ces mécanismes de rattrapage, s'ils se produisent, seront peu visibles sur la performance de l'ensemble de l'Union européenne du fait du poids modeste des masses économiques en jeu. Par ailleurs, ils ne seront par définition que transitoires. Or, du point de vue structurel, les nouveaux arrivants apportent aussi leur lot de handicaps susceptibles de peser sur le potentiel de croissance future de l'Union. Le plus important d'entre eux réside dans la démographie : c'est un ensemble humain en déclin démographique absolu qui rejoint l'Europe, ce qui ne peut qu'accentuer le déséquilibre entre les âges au sein de l'Union et accélérer l'avènement de la baisse de sa population.

L'enjeu le plus important de l'élargissement se situe probablement dans les transformations qu'il va provoquer dans la conduite des affaires européennes. Au plan institutionnel, c'est bien parce que chacun pressent qu'il sera impossible d'appliquer à 25 des règles initialement conçues pour 6 membres qu'on s'achemine, *via* le débat difficile sur la future Constitution, vers un changement du mode de gouvernance.

Dans le domaine des politiques communes et de leur financement, on est en réalité dans le même type de situation : la prolongation des règles du passé conduit à une impasse. C'est pourquoi l'élargissement constitue une chance historique de rénover l'ensemble de ces mécanismes.

UN ÉLARGISSEMENT À MOINS DE 20 € PAR CONTRIBUABLE

Le sommet des chefs d'État de Copenhague de décembre 2002 a ouvert la voie de l'élargissement à 25 en fixant son calendrier et en précisant les conditions financières. L'accord sur le financement couvrant la période 2004-2006, l'Europe à 25 dispose d'un budget pour ses trois premières années de fonctionnement. La vraie question est de savoir ce qu'on fera à partir de 2007, car il apparaît immédiatement que les compromis trouvés pour la première étape ne sont guère soutenables dans la durée.

Pour faire fonctionner une Europe à 25, un peu plus de 37,5 Md€ s'ajouteront aux dépenses communautaires. Les nouveaux arrivants couvriront ces dépenses à hauteur de 15 Md€ par leurs propres contributions. Restent donc un peu plus de 22 Md€ à la charge des quinze, soit 19 € par personne et par an. Une somme pratiquement négligeable par rapport aux prélèvements obligatoires que la majorité des habitants d'Europe de l'Ouest sont habitués à payer. Où se trouve donc la faille ?

Tableau n° 1
Le budget de l'élargissement

Md€	2004	2005	2006	Moyenne/Hab	
				(ouest)	(est)
I. Dépenses totales (*)	9,95	12,66	14,96	32	167
Agriculture	1,90	3,75	4,15	8	44
Régions	6,10	6,94	8,81	19	97
Politiques internes	1,42	1,38	1,35	4	18
Gestion administrative	0,50	0,56	0,61	1	7
II. Ressources propres (**)	5,05	5,14	5,32	13	69
III. Dépenses nettes (***)	4,90	7,52	9,63	19	98

Source : d'après Commission

(*) Dépenses budgétaires destinées aux 10 nouveaux membres, venant s'ajouter au budget de l'UE à 15.

(**) Ressources propres financées par les 10 nouveaux membres.

(***) Dépenses nettes = dépenses totales - ressources propres.

Elle est double et concerne les deux postes qui mobilisent plus de 80 % du budget européen depuis son origine : la politique agricole et

la politique régionale. Dans chacun des deux cas, le budget communautaire peut être bouclé sans trop de difficulté, et à un coût dont la faiblesse traduit bien les limites de la solidarité de façade affichée à l'égard des nouveaux arrivants, grâce à un compromis de court terme. L'option retenue a consisté à ne pas réformer les politiques communes, mais à ne pas non plus les appliquer totalement à l'Est (et au Sud dans le cas de Malte et de Chypre). Une nouvelle manifestation, en quelque sorte, de la fameuse formule du « ni, ni » qui illustra en son temps dans le contexte hexagonal, une autre forme de refus de prise de la responsabilité par le politique.

LES MARATHONS AGRICOLES DE L'APRÈS 2006

En proportion de leur population active, les nouveaux arrivants comptent en moyenne trois fois plus de personnes travaillant dans l'agriculture que l'Union à 15, ce qui veut dire qu'on y dénombre à peu près autant d'exploitations agricoles. La plus grande partie de ces exploitations sont de petites dimensions et ne permettent que rarement de dégager des revenus suffisants.

Intégrer ce type de structures agricoles dans les mécanismes de politique agricole commune (PAC) qui prévalaient il y a vingt-cinq ans à l'Ouest eût été relativement facile au plan budgétaire : à cette époque, l'essentiel du dispositif consistait à soutenir l'agriculture par les prix. Les petites exploitations faiblement productives et ne mettant sur le marché qu'une partie de leur production ne représentaient qu'un coût marginal dans le budget communautaire.

Mais la PAC de 2003 a déjà fortement évolué avec la bascule d'une partie des soutiens de prix vers des aides directes aux producteurs qui sont, soit proportionnelles aux productions, soit forfaitaires ou « découplées » suivant la formule consacrée. La réforme adoptée en juin 2003, à quelques mois de l'échéance de la conférence de Cancun, va accélérer ce mouvement de vases communicants en réduisant les aides liées aux volumes produits au profit des aides découplées. Or, c'est ce dernier type de soutien qui est, de très loin, le plus coûteux pour le budget quand on l'applique à une économie agricole où prédominent un grand nombre de petites exploitations.

Pour éviter le franchissement d'une marche d'escalier impossible à absorber dans le budget communautaire, on a donc choisi de reporter les arbitrages dans le futur : les négociateurs de l'Ouest ont en effet imposé aux nouveaux arrivants une période transitoire de 10 ans, qui repousse à 2014 la perspective d'une pleine application de la PAC aux nouveaux membres, ce qui permet de lisser les retombées budgétaires de l'adhésion des nouveaux membres. C'est ce qui explique la modi-

citée relative des dépenses agricoles prévues dans le budget d'adhésion couvrant la période 2004-2006 : 9,8 Md€, soit « seulement » 26 % du budget total (contre 48 % pour les quinze en 2002). Mais la discussion a été conduite sur la base des mécanismes de la PAC existant au moment de la négociation. Or, ce dispositif aura disparu bien avant l'horizon 2014, avec la réforme de la PAC décidée en juin 2003 et qui sera graduellement mise en œuvre au sein de l'Union à partir de 2004. On a vu à Cancun la place prise par le secteur agricole dans la négociation multilatérale. Les Européens peuvent également s'attendre au retour des marathons agricoles de la grande époque dans le cadre de l'Union à 25...

LE CASSE-TÊTE DES AIDES RÉGIONALES

Le deuxième pilier des politiques communes, qui absorbe un peu moins de 35 % des dépenses budgétaires totales, concerne les régions. Il transite par les « fonds structurels » et le « fonds de cohésion ». Les deux cinquièmes de cette masse financière sont dirigés vers les régions les plus pauvres, au titre de ce qu'on appelle en langage communautaire « l'objectif 1 ». Cet objectif concerne les régions repérées statistiquement par un produit par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, et dans lesquelles vit un Européen sur quatre. Un deuxième bloc d'aides, représentant 25 % de l'ensemble, est destiné à des objectifs spécifiques tels les programmes transfrontaliers ou la reconversion des zones industriellement sinistrées. Restent 10 % qui sont dirigés, au titre de l'objectif de la convergence entre pays, vers des projets d'infrastructures de transport ou d'environnement situés dans les pays éligibles, c'est-à-dire dont le PIB par tête doit être inférieur à 90 % de celui de l'Union.

Durant la période de transition 2004-2006, on a négocié un compromis qui entre dans le cadre des contraintes budgétaires d'ensemble. L'Europe prévoit sur cette période d'affecter un peu moins de 22 Md€ aux actions de développement régional dans les dix nouveaux pays. Ce montant ne résulte pas de l'application des critères d'éligibilité retenus dans le cadre des politiques régionales à l'Ouest, mais d'un arbitrage politique. Si ce budget est dépensé, ce qui est loin d'être certain car il faut trouver sur le terrain les ressources en personnel qualifié et en ingénierie pour mettre en œuvre suffisamment de projets, les nouveaux arrivants auront investi en 2006 l'équivalent de 97 € par habitant et par an. Un tel montant est acceptable pour amorcer la pompe, dans la mesure où l'expérience des autres pays montre qu'il faut souvent du temps pour que les acteurs régionaux acquièrent la capacité de pilotage et de mise en œuvre de tels programmes. Mais au regard des besoins de mise à niveau des infrastructures collectives des régions de l'Est, c'est notoirement

insuffisant. Pour que l'élargissement réussisse, il faudra que les nouveaux arrivants trouvent des ressources supplémentaires pour accélérer leurs efforts d'investissements collectifs et assurer le rattrapage de leurs économies, à l'image de ce qu'ont fait l'Espagne ou l'Irlande au cours des deux dernières décennies. Où trouver ces ressources ? Voilà la vraie question de l'après 2006.

Le problème est assez simple à formaliser, plus difficile à résoudre. Si on laisse jouer les mécanismes actuellement en place, le mouvement se fera quasi-spontanément au moment de la mise en place de la nouvelle génération des fonds structurels à partir de 2007 : les régions de l'Est siphonneront les ressources antérieurement allouées aux régions de l'Ouest, éligibles du fait de leur plus faible niveau de vie. Dans un tel schéma, l'élargissement à l'Est serait financé par les régions les plus pauvres de l'Ouest qui perdraient leur accès aux programmes communautaires de cohésion régionale. Le scénario est difficilement défendable par la Commission et se heurte de toute façon à l'hostilité farouche des pays et régions actuellement bénéficiaires des politiques régionales.

Il convient donc d'explorer d'autres voies. Certains pourraient être tentés de crever le plafond des dépenses communautaires, fixé depuis 1999 à 1,27 % du PIB. *A priori*, le contexte de difficultés budgétaires durables que connaîtront les membres de l'Union, au moins jusqu'en 2006, rend peu probable un tel scénario. Reste donc à s'interroger sur les possibilités de réorientation des dépenses du budget européen à l'intérieur de son enveloppe actuelle.

DU BUDGET CIBLE À LA RÉORIENTATION DES POLITIQUES COMMUNES

Plutôt que de chercher à rafistoler les différents programmes liés à l'agriculture et aux régions, il est utile de prendre un peu de recul en s'interrogeant sur ce que devraient être les grands objectifs des politiques communes de l'Europe à 25. Ce dispositif cible serait celui que le Conseil européen choisirait aujourd'hui dans la situation hypothétique où il aurait un droit de tirage de 1,27 % sur le PIB communautaire et où aucune action n'aurait déjà été engagée sur le terrain. Quelle serait la physionomie du budget de dépenses qui serait construit dans une telle situation ?

À coup sûr, les dirigeants ne choisiraient pas de reproduire la structure actuelle du budget communautaire que les compromis en place vont *grosso modo* prolonger jusqu'en 2006. Dans un tel budget, les dépenses de soutien agricole, issues du passé, constituent de loin le premier poste quand le soutien à la recherche et au développement (R&D) n'atteint même pas les dépenses prévues pour couvrir les frais de fonctionnement

administratif de l'Union. Leurs choix auraient toutes les chances de s'inspirer de la structure proposée par le groupe d'experts réunis autour d'André Sapir qui a notamment réfléchi au genre de budget souhaitable pour l'Union en 2010² : près de la moitié des dépenses consacrée à la croissance, avec une priorité à la R&D et à la formation supérieure ; un gros tiers destiné à la convergence entre régions et pays à niveaux de vie trop éloignés ; un cinquième pour accompagner les restructurations et notamment celles du secteur agricole.

Tableau n° 2
Budget communautaire avant et après élargissement

	UE - 15 (2002)		UE - 25 (2004)	
	Md€		Md€	
Agriculture (hors aides structurelles)	44,51	45 %	49,31	43 %
Politique structurelle	34,00	35 %	41,04	35,5 %
Actions extérieures	8,31	8 %	10,54	9 %
R&D	4,06	4 %	4,33	4 %
Fonctionnement administratif	5,18	5 %	5,98	5 %
Divers	2,58	3 %	4,19	3,5 %
Total	98,64	100 %	115,38	100 %

Source : d'après Commission

8

Si on peut débattre du détail de ces ordres de grandeurs, le sens de l'évolution n'est lui, ni discutable, ni du reste véritablement discuté : l'une des conditions à remplir pour que l'Europe à 25 décalamine son moteur économique et transforme enfin ses fameux « acquis » en croissance effective est bien de construire un budget commun qui stimule la croissance de demain et cesse de protéger tel ou tel secteur, voire telle ou telle clientèle. Comment, alors, passer de la situation présente à la cible de demain ?

Pour engager cette mutation, la principale difficulté est de trouver des alliés solides et motivés parmi les deux grandes catégories d'acteurs bénéficiaires du dispositif actuel : les agriculteurs et les régions. Bien entendu, si les dirigeants européens n'ont d'autres ambitions vis-à-vis de ces acteurs que de couper les budgets, ils ne trouveront jamais de véritables partenaires sur le terrain. Mais lorsqu'on examine de plus près les mécanismes d'intervention communautaire dans l'agriculture et les régions, il apparaît qu'on peut mettre en place des synergies permettant d'atteindre avec plus d'efficacité les objectifs affichés. Pour passer du budget cible à la réorientation des politiques communes, il faut mettre en avant ces synergies pour convaincre le plus grand nombre possible des bénéficiaires actuels des aides que les réformes rejoignent leurs propres intérêts de long terme.

Du côté des agriculteurs, les mécanismes de soutien aux produits ont perdu une grande partie de leur efficacité du fait des contraintes de marché, et sont contestés par un nombre croissant d'acteurs économiques ou issus de la société civile. Du côté des régions, l'expérience révèle que les problèmes de cohésion renvoient souvent à des questions d'équilibres entre territoires et que la meilleure façon de les traiter est généralement de s'appuyer sur les acteurs en place. Or, dans la majorité des cas, et ce sera encore plus vrai à 25 qu'à 15, les régions les plus en retard sont celles où les agriculteurs, et d'une façon plus générale le monde rural, sont le plus présents.

L'une des voies les plus prometteuses pour hâter le rééquilibrage du budget européen et libérer les masses financières pour l'investissement tourné vers le futur consiste donc à intégrer graduellement la politique agricole dans les volets ruraux et environnementaux de la politique régionale. Demain, le corps social acceptera de moins en moins qu'on utilise les ressources communes de l'Europe pour aider un secteur ou une catégorie de la population. Il soutiendra en revanche des programmes destinés à irriguer en richesses économiques les territoires ruraux défavorisés, surtout si on s'assure qu'il y a un réel retour environnemental pour la société. Dans de tels programmes intégrés, moins d'argent communautaire permet de mieux inciter les agriculteurs à développer des activités rentables indépendamment de toute intervention déstabilisatrice sur les marchés.

Malheureusement, les démarches engagées pour préparer les arbitrages budgétaires de l'après 2006 ne favorisent pas ce type d'approche intégrée. Pour des raisons de politique intérieure, les dépenses agricoles ont été « sanctuarisées » jusqu'en 2013 à la suite de l'accord scellé à l'automne 2002 entre Gerhard Schröder et Jacques Chirac. Le débat engagé par la Commission durant l'été 2003 sur les perspectives financières de l'après 2006 ne porte donc que sur le reste, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des dépenses du budget de l'Europe. Du coup, il se focalise sur les dépenses de cohésion et nul ne voit comment on pourrait, avec l'arrivée de 10 nouveaux membres, libérer des ressources à la mesure des besoins en investissements tournés vers l'avenir.

En posant les questions de l'avenir des dépenses agricoles d'un côté, et de celles des politiques régionales de l'autre comme s'il s'agissait de problématiques disjointes, le débat sur l'évolution budgétaire de moyen terme de l'Europe à 15 est donc lancé sur de mauvaises bases. L'exclusion *a priori* du budget agricole du champ de la discussion prive les responsables européens d'un levier d'action essentiel, susceptible de libérer des ressources pour la croissance de demain. En l'absence d'une réorientation drastique du processus de discussion du budget de

l'après 2006, l'Union risque fort de s'engager dans l'avenir à reculons, et la croissance d'être, une fois de plus, la grande absente des rendez-vous de demain.

NOTES

1. Voir notamment : Padoa-Schioppa, T., *et alii*, (1987), *Efficiency, Stability and Equity: A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press.
2. Sapir, A. *et alii*, (2003), *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Rapport au président de la Commission européenne, juillet 2003.