



HAL
open science

Les finances publiques françaises dans le contexte du budget européen et des engagements de la France. Une solution non durable

Maurice Baslé

► **To cite this version:**

Maurice Baslé. Les finances publiques françaises dans le contexte du budget européen et des engagements de la France. Une solution non durable. Abécédaire de droit de l'Union européenne En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin , Presses universitaires de Rennes, 2017. halshs-01685211

HAL Id: halshs-01685211

<https://shs.hal.science/halshs-01685211v1>

Submitted on 16 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les finances publiques françaises dans le contexte du budget européen et des engagements de la France. Une solution non durable

Maurice BASLE*

Introduction

Un État standard a des finances publiques qui reflètent son histoire, sa puissance politique, ses choix régaliens ou non (c'est son pouvoir appelé « allocatif de ressources » vers de grandes missions premières comme la défense ou la sécurité par exemple, ou vers le financement de dépenses sectorielles), ses relations avec les contribuables-citoyens (pouvoir fiscal), ses dépendances à différents groupes d'intérêt (niches fiscales, pouvoir redistributif sectoriel ou territorial) et sa capacité à stabiliser la conjoncture (pouvoir budgétaire dans le policy-mix avec la politique monétaire) et enfin à piloter l'évolution des finances publiques¹.

Dans le cas de l'Union européenne (UE), nous ne sommes pas en présence d'un « État standard » mais de quelque chose de plus imparfait : l'Union exerce son pouvoir sur la base des traités qui contiennent les fondements d'un contrat associatif politico-économique sui generis de vingt-huit (27) États d'Europe. Les Traités délèguent ou transmettent l'exercice de certaines compétences à des institutions et organes dits communautaires.

Au plan budgétaire lui-même (recettes et dépenses), cette Union va donc dépendre des « contrats » passés, négociés, renégociés et signés avec chacun des États-membres. Ces « contrats » individuels passés sur les recettes (ou contributions brutes) avec chaque État-membre dépendent de l'histoire initiale mais aussi du choix politique renégocié ensuite.

Concernant les dépenses, les choix sont faits par un processus de vote budgétaire pour financer les programmes européens qui s'apparente au processus budgétaire que l'on retrouve dans chaque État-membre : une administration, la Commission Européenne (et plus particulièrement sa DG Budget forte de plus de 400 cadres) prépare, soumet sa proposition au vote du Parlement européen et du Conseil des ministres dans le cadre de la procédure législative ordinaire et prépare le compte-rendu et le document de suivi-évaluation des comptes de finances publiques européennes sur les ressources et les dépenses conformes à la mise en œuvre des politiques européennes.

Les caractéristiques des recettes, des dépenses et du processus budgétaire et de coordination budgétaire entre les États membres font de l'Union européenne un cas très singulier. Ce n'est pas un État fédéral (comme les États-Unis, l'Allemagne ou la Suisse) même si le principe de subsidiarité est présent (les fonds sont prévus pour des actions que les États membres ne peuvent pas financer par eux-mêmes ou qu'ils peuvent financer de manière complémentaire en s'associant à d'autres pays) et, ceci, même si la souveraineté budgétaire des États membres subsiste. Ce n'est pas non plus une organisation internationale (de type Fonds monétaire international ou Banque mondiale) dont le lien avec ses financeurs est d'un type « adhésion directe » sans négociation d'ensemble aussi nette avec les co-financeurs, donc pas aussi interétatique et surtout moins unioniste².

Nous examinons ici la singularité du cas français d'engagement budgétaire européen en considérant seulement deux points : le choix français de maintien d'un engagement budgétaire net positif dans l'UE et le choix français, dans un contexte difficile d'après la crise financière

* Chaire Jean Monnet *ad personam*, CREM-CNRS-Université de Rennes 1, membre du Groupement Scientifique « Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes ».

¹ BASLÉ M., *Le budget de l'État*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 8^e édition, 2015, 128 p.

² Voir BORDIGNON M. and AMBROSANO M. F., « Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations », in AHMAD E. and BROSIO G. (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publisher, chapter 12, 2007, p. 306-338.

d'après 2008, d'honorer les engagements de la France dans le pacte européen (pacte qui prévoit un pilotage restrictif ou prudent des finances publiques en France). Le point de l'engagement net et de l'adhésion aux financements des politiques publiques de l'Union (politique agricole commune ou politique de la recherche par exemple) n'étant traité que latéralement.

Les deux particularités du budget européen³ sont : 1°) des recettes faibles et trop durement acquises et négociées, qui signifient un faible engagement budgétaire brut et net au final pour la plupart des États membres ; 2°) des dépenses encore orientées par le passé (politique agricole commune) et surtout dispersées thématiquement, des dépenses aussi souvent concentrées géographiquement, ce qui signifie, d'une part, une faible résistance aux lobbies sectoriels et/ou, d'autre part, un fort engagement territorial (vers les régions en retard ou périphériques et vers les nouveaux États membres en particulier).

Nous montrerons, au plan des ressources procurées à l'Union européenne, que la France a décidé de poursuivre un engagement net positif avec une demande, en 2013, d'infléchissement et d'orientation plus poussée vers la croissance et la jeunesse. Nous montrerons, aussi, que, au plan de la contribution à la stabilisation macro-économique, le pilotage budgétaire français, dans un contexte difficile, s'efforce d'honorer les Traités européens. Bon gré mal gré, les engagements de la France vis à vis des autres États membres tels qu'ils ont été écrits dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire sont tenus⁴.

Rappelons ici que le texte TSCG est un accord intergouvernemental signé en mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Il contient une série d'engagements pris par les États contractants afin « de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire ». Le TSCG a prévu, notamment, l'introduction, par les États contractants, dans leur droit national de procédures garantissant le respect d'une règle d'équilibre budgétaire⁵. Ces engagements ont conduit, en France, à l'adoption de la loi organique du 12 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques⁶. C'est le respect du TSCG qui a conduit, en France, à un nouveau pilotage restrictif des finances publiques (normes d'évolution des dépenses publiques) qui produit des effets récessifs.

Au total, les choix politiques français pour 2014-2020 montrent clairement l'adhésion et la volonté européenne de la France mais les choix politiques de 2015-2016 semblent plutôt non durables tant il est urgent de revoir la question des ressources, celle des priorités des dépenses et aussi des traités, trop peu fondés sur l'objectif de croissance et d'emploi dans la zone euro, ainsi que la question de la stabilisation de stabilisation budgétaire envisagée avec des considérants très restrictifs.

³ Voir par exemple BRÉHON Nicolas-Jean, *Le budget de l'Europe*, éditions LGDJ, 1997 et le site <http://www.finances-europe.com/edito-2/2-presentation-du-site.htm>

⁴ Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), encore appelé « pacte européen », est un mécanisme sur lequel se sont accordés 25 des 27 États membres de l'Union européenne sur la convergence de leur union économique et monétaire, notamment la zone euro. Le texte du traité, signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État ou de gouvernement, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

⁵ D'autres règles sur les déséquilibres macro-économiques sont en principe contraignantes mais sont enfreintes régulièrement. Par exemple, les Pays-Bas et l'Allemagne sont régulièrement au-dessus du plafond de 7 % d'excédent extérieur courant, ce comportement de sur-épargne se traduisant par une croissance interne acquise aux dépens des voisins.

⁶ JORF n° 0294 du 18 décembre 2012, p. 19816, texte n° 1, Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

I. Le choix politique français d'un engagement budgétaire net positif vis-à-vis de l'UE

Le choix historique français de contribution nette aux activités des Communautés européennes puis de l'Union européenne a été poursuivi, après la crise de 2008 et après le changement politique de mai 2012, dans une situation de recettes et de dépenses du budget européen qui a évolué depuis les 20 dernières années mais qui reste caractérisée par un « non-choix » de faire de l'instrument budgétaire un complément vraiment efficace de l'instrument monétaire confié à la Banque centrale européenne. Chaque État-membre de la zone euro (comprenant 19 membres : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, rejoints par la Grèce en 2001, par la Slovénie en 2007, par Chypre et Malte en 2008, par la Slovaquie en 2009, par l'Estonie en 2011, par la Lettonie en 2014 et par la Lituanie en 2015) a perdu la possibilité de dévaluer ; l'encadrement des déficits publics par les Traités est élevé et, contrairement à la théorie de la politique économique, la part du budget « fédéral » européen reste très faible (1 % du PIB).

A. Des recettes toujours trop faibles et trop durement négociées.

Les recettes ne témoignent pas d'un vrai pouvoir fiscal européen. Les ressources propres sont les recettes de l'UE⁷. Les types de ressources propres et leur méthode de calcul ont été définis dans une décision du Conseil relative aux ressources propres⁸. Seules 25 % des ressources totales sont des impôts (TVA, droits de douane, cotisations sur le sucre), les 75 % restants relevant d'une contribution des États-membres.

Une première décision⁹ a limité, en premier lieu, les montants maximaux annuels de ressources propres, que l'UE peut mobiliser pendant un an, à 1,23 % du revenu national brut de l'UE (RNB). Ce caractère limitatif correspond à une demande vraiment parcimonieuse des États membres et de l'opinion publique en Europe de l'Ouest et du Nord. Non seulement, le plafond est peu élevé, mais le plafond des dépenses est respecté et même au-delà de la consigne puisque les dépenses réelles (en crédits de paiement) de ces dernières années ont permis de ne faire appel qu'à moins de 1 % du RNB. Ceci traduit ou bien est le résultat d'un faible engagement des contribuables-citoyens européens en faveur des actions de l'Union européenne. Si, par analogie, nous comparons avec les campagnes du 1 % pour le Tiers Monde dans les années 80 ou 90, la popularité de l'Europe n'est pas plus élevée que la popularité de l'aide aux pauvres du Sud¹⁰ !

⁷ Le principe d'annualité s'applique (même si les perspectives financières sont pluriannuelles). S'applique également le principe selon lequel les dépenses annuelles doivent être entièrement couvertes par les recettes annuelles.

⁸ Décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes. (2007/436/CE, Euratom). Le Conseil européen réuni à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005 a conclu, entre autres, « que les arrangements relatifs aux ressources propres devraient être guidés par l'objectif général d'équité. Par conséquent, ces arrangements devraient garantir, conformément aux conclusions concernées du Conseil européen de Fontainebleau de 1984, qu'aucun État membre ne doive supporter une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative. Il convient, dès lors, d'introduire des dispositions concernant certains États membres en particulier ». Voir aussi : European Commission, « Tax reforms in EU Member States – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability – 2013 Report », *Taxation Papers*, n°38, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission, 2013, 123 p.

⁹ 2007/436/CE, Euratom : Décision du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes.

¹⁰ Rappelons rapidement qu'il existe trois types principaux de ressources propres : les ressources propres traditionnelles qui sont issues d'une histoire qui a commencé par une Union douanière (surtout des droits – nets des frais de recouvrement – de douane sur les importations des pays hors UE et des cotisations « sucre »). Les

Des ressources âprement discutées avec, en retour, des exceptions contributives pour certains

Ce que l'histoire retient aujourd'hui, au-delà du faible engagement maximum de chacun et du faible engagement réel (moins de 1,23 % en réalité), est, en outre, le désordre installé dans le débat par le Royaume-Uni qui a, dès l'origine, demandé un statut à part, sur la base d'une contestation des assiettes et de la théorie du « nécessaire retour sur investissement » que les Britanniques défendaient¹¹. Ce qu'on a appelé la compensation en faveur du Royaume-Uni est un remboursement à hauteur de 66 % de la différence entre sa contribution et ce qu'il reçoit en retour du budget. Autant dire un remboursement des deux tiers significatif d'un déni de mutualisation et d'une absence de volonté redistributive. Pour comble de complication, rappelons ici que le coût de la compensation en faveur du Royaume-Uni est réparti entre les États membres de l'UE proportionnellement à leur contribution calculée en fonction du RNB de l'UE. Toutefois, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, qui estimaient que leurs contributions respectives au budget étaient relativement élevées, ne versent que 25 % de la part prévue pour financer la correction en faveur du Royaume-Uni (depuis 1999) ; les Pays-Bas et la Suède bénéficient de réductions brutes de leur contribution annuelle calculée en fonction du RNB de respectivement 695 millions et 185 millions d'euros ; l'Autriche (0,225 %), l'Allemagne (0,15 %), les Pays-Bas et la Suède (0,1 %) ont des taux d'appel réduits pour la part de la TVA qui remonte à l'Union !

Cette situation de « moindre mal » entache l'optimisme sur la construction européenne et son avenir. Une réforme des ressources est prévue mais tarde à être mise en application. Les grandes positions restent peu changées en 2016. Selon la Commission, le système actuel des ressources propres reste en vigueur jusqu'à ce qu'une nouvelle décision du Conseil soit approuvée par tous les États membres (dans la plupart des cas, ratifiées par leurs parlements nationaux. Il a été aussi annoncé, en début 2015, qu'un groupe de haut niveau est chargé de revoir le système des ressources propres et qu'en fonction de ses conclusions, la Commission jugera de l'opportunité de réformer le système.

Un engagement français indéniable¹²

Comme vu ci-dessus, le budget européen est petit, le partage des charges est controversé mais la France se classe dans la catégorie des États membres qui ont un comportement budgétaire européeniste. Au budget de l'État français, en 2016, le prélèvement sur recettes (PSR-UE) est, en effet, estimé à 21,50 milliards d'euros pour 2016¹³, soit 16,1 % du total du

ressources propres fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) avec un taux uniforme de 0,3 % prélevé sur une assiette TVA harmonisée dans chaque État membre. Les ressources propres fondées sur le revenu national brut (RNB) qui sont devenues la ressource dominante : chaque État membre verse un pourcentage standard de son RNB à l'UE.

¹¹ Margaret THATCHER, Dublin, vendredi 30 novembre 1979.

¹² Voir, pour les détails chiffrés et les tableaux et graphiques, en annexe au projet de loi de finances 2016, le jaune « Relations financières avec l'Union européenne » qui est rédigé par la direction du Budget : il rappelle les grandes lignes des engagements et accords du cadre financier pluriannuel européen, présente la proposition de budget européen 2016 de la Commission et précise les enjeux de la nouvelle programmation 2014-2020 (compétitivité pour la croissance et l'emploi, cohésion économique, sociale et territoriale, croissance durable...), confortant la France dans sa position de 3^e contributeur net au budget de l'Union européenne, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

¹³ Le montant estimé ne comprend pas les ressources propres traditionnelles qui, depuis 2010, ne figurent plus dans le PSR-UE. Il s'agit de ressources recouvrées par l'État pour le compte de l'UE, et non pas de ressources de l'État.

projet de budget européen (tel qu'arrêté par le Conseil) et soit 8,1 % des recettes fiscales françaises nettes (qui sont prévues de l'ordre de 245 milliards d'euros).

La décomposition de la contribution française (dont la part pour le Royaume-Uni, la Suède etc...) peut être présentée selon un calcul arithmétique de type : Ressources propres traditionnelles + Ressource TVA France + Ressource RNB France + contribution réelle au rabais britannique, suédois et hollandais + corrections TVA et RNB = contribution nette de la France.

L'engagement français est d'autant plus à remarquer que la France contribue depuis 1986 et jusqu'en 2016 à compenser largement (à 26,6 %) le rabais britannique.

Un important retour pour la France

Il importe, cependant, de préciser la notion de contribution. S'agissant des engagements de chaque État membre, il serait naïf de ne considérer que les contributions apparentes ou « brutes ». Il est possible, en effet, de cibler le pays du retour financier primaire ou direct des fonds¹⁴ surtout lorsqu'il s'agit de bénéficiaires ultimes faciles à localiser. Et, lorsqu'on calcule ce retour financier, la France est en 2013 le 2^e bénéficiaire en volume des dépenses de l'UE derrière la Pologne et devant l'Espagne. Elle en avait été le 1^{er} bénéficiaire de 2006 à 2009, devant l'Italie et le Royaume-Uni. Les dépenses réalisées en France se sont élevées, en effet, à 13,5 milliards d'euros soit 10,5 % du total des dépenses réparties de l'UE (dépenses administratives incluses). Nous pouvons simplement noter que cette part baisse puisqu'elle passe cependant de 16,1 % en 2000 à 10,5 % en 2014. (Les élargissements n'expliquant qu'en partie la baisse du taux de retour français : sur la période 2007-2013, le taux de retour des pays de l'UE-15 a baissé :- 17 %, contre - 20 % pour la France). Plus sectoriellement, la France est encore le 1^{er} État membre bénéficiaire de la politique agricole commune en 2014. Les dépenses issues de la politique agricole commune ont représenté 63 % du total des retours en France (8,5 milliards d'euros), soit une baisse depuis le début des années 2000, où la PAC représentait 75 % des dépenses. La part de la France dans le total des dépenses agricoles réparties de l'UE s'élève à 15,5 % en 2014, ce qui en fait le premier bénéficiaire en volume, et ceci est une tendance établie depuis 2003.

La contribution financière nette de la France va donc dépendre de ces retours par les dépenses.

B. Des dépenses européennes dispersées thématiquement mais concentrées territorialement que la France a su faire évoluer depuis 2014

Les dépenses annuelles sont encadrées par des perspectives pluriannuelles. Par exemple, le cadre pour la programmation financière (CFP) dans l'Union prévoit un horizon à 2020, c'est-à-dire une période de sept ans¹⁵, sur laquelle s'expriment les priorités politiques¹⁶. Et sur cette période, les montants des dépenses sont plafonnés à 960 milliards d'euros pour les crédits d'engagement et à 908 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

¹⁴ Il peut y avoir des retours secondaires dans un deuxième temps avec des impacts territoriaux hors des frontières nationales.

¹⁵ Le fonctionnement du CFP 2014-2020 sera révisé par la Commission en 2016 en tenant dûment compte de l'évolution de la situation économique, ainsi que des dernières prévisions macroéconomiques.

¹⁶ Des mécanismes de flexibilité permettent à l'UE de mobiliser les fonds nécessaires pour faire face à des imprévus tels que des crises et des situations d'urgence.

Dispersion thématique apparemment élevée.

La politique européenne a désormais six thématiques vraiment dispersées entre des politiques économiques axées sur la croissance et l'emploi, des politiques de cohésion territoriale et sociale, des politiques des ressources et des politiques de sécurité et d'affaires extérieures. Voici les objectifs stratégiques que l'on peut rappeler : la « Croissance intelligente et inclusive » avec l'objectif Compétitivité pour la croissance et l'emploi et l'objectif Cohésion économique, sociale et territoriale (qui couvre la politique régionale qui a pour objectif « d'aider les pays et les régions de l'UE les moins développés à rattraper leur retard, de consolider la compétitivité de toutes les régions et de développer la coopération interrégionale¹⁷ »). L'objectif « Croissance durable : ressources naturelles » (qui comprend la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, le développement rural et les mesures environnementales). L'objectif Sécurité et citoyenneté (justice et affaires intérieures, protection des frontières, politique d'immigration et d'asile, santé publique, protection des consommateurs, culture, jeunesse, information et dialogue avec les citoyens. Ainsi que l'objectif externe « L'Europe dans le monde » qui couvre toutes les actions extérieures (« politique étrangère ») de l'UE, (« telles que l'aide au développement ou l'aide humanitaire, à l'exception du Fonds européen de développement (FED) qui soutient la coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer¹⁸ ». L'objectif Administration : (qui couvre les dépenses administratives de toutes les institutions européennes, les retraites et les écoles européennes). Et l'objectif Compensations¹⁹.

Cette dispersion thématique a fait l'objet de critiques et de propositions françaises d'adaptation

La France, en amont du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 consacré à la définition de la feuille de route de l'Union européenne pour les cinq prochaines années, a adressé le 24 juin au président du Conseil européen un « agenda pour la croissance et le changement en Europe²⁰ ». Lors de sa séance des 26 et 27 juin 2014, le Conseil européen a adopté un « programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement », qui recouvre en grande partie les priorités définies dans l'agenda présenté par la France. La position du Conseil sur le projet de budget 2015 tient compte des priorités soutenues par la France, puisque les crédits de la plupart des programmes européens concernés connaissent une hausse significative par rapport

¹⁷ Sur la période 2014-2020, la France gèrera 40 programmes opérationnels au titre de la politique de cohésion. 27 seront des programmes FEDER-FSE, 7 programmes bénéficieront de subventions du FEDER et 6 du FSE. Le montant total de crédits européens alloués à la France pour financer ces programmes s'élève à près de 15,9 Md€, dont environ 6 Md€ proviennent du FSE ; - 4,25 Md€ pour les 10 régions en transition : Auvergne, Basse-Normandie, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Poitou-Charentes ; - 6,35 Md€ pour les 12 régions les plus développées : Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes ; - 1,1 Md€ pour la coopération territoriale européenne ; - 310,2 M€ pour l'initiative pour l'emploi des jeunes.

¹⁸ N'étant pas financé par le budget de l'UE, mais par les contributions directes des États membres de l'UE, le FED ne relève pas du CFP.

¹⁹ Il s'agit des paiements provisoires destinés à garantir que la Croatie, qui a adhéré à l'UE en juillet 2013, ne contribue pas plus au budget de l'UE qu'elle n'en bénéficie, au cours de la première année suivant son adhésion.

²⁰ La négociation sur les thématiques prioritaires a commencé en 2013, « La négociation est très difficile parce qu'elle touche à une conception de l'Europe fondée à nos yeux sur la solidarité et sur la croissance, mais également à des intérêts nationaux. Et il est bien légitime que chaque chef d'État ou de gouvernement défende le sien », a expliqué François Hollande lors de sa conférence de presse avec Mario Monti en novembre 2013.

au budget voté 2014. Ces propositions comprennent, en particulier, un plan d'investissement dans des secteurs clés (grandes infrastructures, recherche, énergie, formation des jeunes et santé) afin de relancer la croissance. Des actions en faveur de la jeunesse : développer les qualifications et formations pour l'emploi des jeunes et mettre en place, avec les partenaires sociaux, un agenda social de nouveaux droits. Une politique européenne de l'énergie : faciliter la réussite de la transition énergétique, maîtriser la facture énergétique pour les ménages et les entreprises, réduire la dépendance énergétique de l'Europe et de diminuer les émissions de CO₂. Sur l'objectif Liberté, sécurité, justice : pour renforcer l'Europe en matière de droit, de justice et de sécurité, la France propose de conforter les libertés et les droits fondamentaux, notamment par la création d'un parquet européen, de lutter fermement contre le terrorisme et de mieux maîtriser les flux migratoires. Ce qui doit, selon cette proposition, simplifier l'action de l'UE et lui permettre de se concentrer sur les enjeux politiques essentiels.

Il n'en reste pas moins que la thématique Agriculture a gelé ses positions (les dépenses de la PAC au niveau de 2013 en termes nominaux) : maintien des dépenses au niveau 2013 en termes nominaux²¹ avec la décomposition suivante : - Pilier I – Paiements directs et dépenses de soutien des marchés : 317.2 milliards d'euros courants.- Pilier II - Développement Rural : 101.2 milliards. Total Piliers I et II : 418.4 milliards auxquels il faut ajouter : - Sécurité alimentaire (hygiène) : 2.5. - Aide aux plus démunis : 2.8.- Réserve en cas de crises pour le secteur agricole : 3.9. - Fond Européen d'Ajustement à la Mondialisation : Jusqu'à 2.8. - Recherche et innovation dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la bio-économie et de l'agriculture durable : 5.1. Soit un total de fonds supplémentaires de 17.1 maximum et un total du budget proposé pour la période 2014-2020 d'un maximum de 435.5 milliards d'euros dont la France sera bénéficiaire parmi d'autres bénéficiaires.

Une concentration territoriale vers l'Est de l'Europe, la Grèce et le Portugal

Depuis l'élargissement, les grands bénéficiaires nouveaux sont à l'Est. En exprimant le « choc » de croissance en % du RNB, la Pologne est nouvellement très bénéficiaire (le solde net de la Pologne ne représentait que + 1,09 % de son RNB en 2007, contre + 3,24 % en 2013). Il en est de même, à un degré moindre, pour la Grèce, la Hongrie, le Portugal, la Roumanie, la Tchéquie... Le Luxembourg est une exception technique (retour institutionnel).

Au total, un « prix à payer » direct de 0,36 % du PIB pour l'UE par la France

Malgré le retour financier sur différentes thématiques, la France est un contributeur net et « son prix à payer pour l'Union européenne », au final, est estimable à 7,9 milliards soit 0,36% de son RNB en 2014. Ceci n'est qu'un calcul sommaire qui mériterait d'être affiné. N'oublions pas que l'existence de retours en provenance du budget européen sur certaines politiques permet de diminuer d'autant les montants consacrés à ces mêmes politiques dans le budget de l'État en France. Et que « ces retours, notamment dans les domaines considérés comme déterminants pour la croissance potentielle, peuvent avoir un effet positif sur l'activité économique, et, à long terme, participer ainsi à la réduction du déficit public²² ».

A 0,36 % du PIB, ce prix européen à payer peut sembler modéré. Mais il existe une deuxième charge indirecte liée aux contraintes de stabilisation budgétaire imposées par les Traités qui freinent la croissance française, en particulier depuis 2009 : il est difficile de calculer le potentiel « surpris à payer en termes d'effet déflationniste pour le respect des engagements

²¹ Source : European Commission, « A budget for Europe 2020 », COM(2011) 500 final, part II, Bruxelles, 29/06/2011, 26 pages.

²² Jaune budgétaire 2015, *op. cit.*

européens au titre du pacte européen ». Ceci mériterait évidemment une évaluation assez délicate à mener. Rappelons en quoi consistent cette surveillance et ce contrôle par la Commission européenne.

II. Le respect du TSCG crée un nouveau pilotage restrictif des finances publiques en France (normes d'évolution des dépenses publiques) et entraîne des coûts de transition systémique.

L'Union européenne n'est pas une Union achevée. Une partie de ses membres ont créé une Union monétaire. Cette Union monétaire n'est pas une zone monétaire optimale car le pouvoir budgétaire de l'Union, avec 1 % de dépense est encore trop faible pour faire du levier budgétaire un véritable outil complémentaire de la politique monétaire de la Banque centrale européenne d'autant plus que les dépenses européennes n'ont pas un caractère systématiquement stabilisateur.

De son côté, l'Union bancaire est un plus par son côté prudentiel et assurantiel pour les risques (le Danemark se proposait d'y adhérer en mai 2015) mais ce n'est pas encore suffisant.

Il a donc fallu, faute d'un pouvoir budgétaire fédéral capable d'affronter les chocs et risques asymétriques (ceux qui ne concernent qu'un pays ou une « zone » à la fois), faire en sorte dans les Traités européens et dans le Traité Six pack que les politiques budgétaires nationales soient encadrées et coordonnées de manière plus étroite, et il a même été validé que des engagements de stabilité budgétaire et de non-dépassement de seuils soient institués pour tous et pour tous les pays en même temps.

Alerte précoce, volet préventif, volet correctif avec amendes et sanctions doivent éviter que des États membres laissent dériver leurs finances publiques et ne placent ainsi les autres États membres et la Banque centrale européenne dans une situation difficile. Le « two pack » (entré en vigueur le 30 mai 2013) a complété le cycle de surveillance budgétaire pour la zone euro. Déjà, auparavant, rappelons que le traité Six pack avait systématisé les sanctions financières qui sont désormais adoptées par vote à la majorité inversée du Conseil, et « pourront aller de la constitution d'un dépôt non rémunéré de 0,2 % du PIB (dans le volet préventif, en cas de dérapage particulièrement grave) à une amende de 0,5 % du PIB (dans le volet correctif, en cas de mise en demeure non suivie d'effet) ». Depuis début 2011, un « semestre européen » a proposé « une synchronisation de l'évaluation, par les instances européennes, des politiques budgétaires et économiques des pays européens ».

En principe, il y a « respect des compétences des Parlements respectifs, et une meilleure articulation de la surveillance budgétaire avec celle des politiques de croissance²³ ». Mais, en pratique, tout est affaire de surveillance mutuelle et de négociation. En 2015, seuls les États membres suivants respectent les zones d'équilibres macro-économiques prévus par les Traités : Autriche, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, République tchèque et Slovaquie²⁴. Ni l'Allemagne, ni les Pays-Bas ne sont exempts de défaut avec leur suréquilibre des comptes courants et du compte en capital répréhensibles du point de vue des engagements de résorption des déséquilibres macro-économiques et fondamentalement préjudiciable à la croissance des voisins dans la zone euro²⁵.

²³ Techniquement, ceci suppose une meilleure harmonisation des normes de mesure comptable et financière dans les sphères publiques en Europe. Voir BIONDI Y., « Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Issues and Perspectives for Europe's Economy and Society », *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, vol. 4, n° 3, 2014.

²⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4587_en.htm

²⁵ Baslé, M. (2016). *From EMU1 to EMU2: Rules, non-enforced rules, or a discretionary non-deflationist European consensus?* Contribution au séminaire de recherche trilatéral (Allemagne, France, Italie) du 5 avril 2016.

Au total, en réalité, le cadre budgétaire européen actuel peut être assimilé à un carcan dans le cas de la France. La France subit les contraintes exorbitantes de la zone euro (et son absence de bonne répartition des tâches entre la Banque centrale et la politique budgétaire) alors qu'elle a une situation budgétaire spécifique à différents titres. Par exemple, dans la zone euro, elle joue un rôle de stabilisation macro-économique (en tant qu'économie mixte et sociale) et est la seule à supporter un budget important au titre de la défense, c'est-à-dire d'une activité qui a un rôle, qu'on le veuille ou non, de « bien collectif public ». Le budget militaire français en 2015 dépasse 1,5 % du PIB.

Par ailleurs, la structure démographique positive spécifique de la France est une des raisons des difficultés de court terme dans l'emploi au moment où la crise induite par la crise financière de 2008-2009 a produit des transferts de dettes bancaires vers les États.

La France a fait des efforts budgétaires. La norme d'évolution des dépenses de l'État a été fixée à zéro en volume depuis 2003. Puis la norme est devenue « zéro en valeur ». Ensuite, le projet de loi de finances 2011 a disposé que « quelles que soient les hypothèses, les plafonds de dépenses résultant des normes "0 volume" et "0 valeur hors dette et pensions" seront respectés, la règle la plus contraignante des deux étant retenue pour chaque année ». Enfin, en application de l'article 2 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui prévoit notamment que « la loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques », un effort est demandé à la dépense maladie (objectif national de la dépense d'assurance-maladie ou ONDAM) et aux collectivités territoriales (baisse de 1,5 milliards d'euros en 2014, baisse des dotations versées par l'État de 3,67 milliards d'euros par an sur 2015-2017).

Ce qu'il faut appeler une pression européenne « de facto » (les déficits publics étant plus montrés du doigt et interpellés dans les rapports au titre de la supervision budgétaire (semestre européen) que les surplus externes de capital de l'Allemagne et des Pays-Bas²⁶) a désormais un coût politique intérieur important. Les recommandations de la Commission européenne ne sont pas toujours suivies mais elles entraînent en effet une médiatisation de la soumission française à la Commission²⁷. Sur de telles mesures d'ajustement unilatéral, la popularité des dirigeants français devient faible et un parti extrême anti-européen emporte la mise à chaque nouvelle échéance électorale.

Au plan strictement économique, l'évaluation d'impact net de ces mesures sur la croissance a été difficile et on ne peut guère s'attacher à ces études d'impact aujourd'hui²⁸. Il n'est pas impossible de dire, cependant, que le ralentissement de la dépense publique coûte quelques dixièmes de points de PIB à la France. Une atténuation de ce chiffrage est possible si l'on tient compte de l'effet de productivité de la dépense publique qui suit la pression sur le budget de l'État en France, la pression conduisant, finalement en douceur, à une transition systémique de la gestion publique traditionnelle vers une gestion publique plus performante en

²⁶ Baslé, M. (2016). The Rules of the game in the Eurozone: their flaws since 2003 and the 2015-2017 attempt of mutation. An interpretation. *Challenges for the future European Union: International Conference on Applied Business and Economics*. Colloque EconomiX- Université de Paris 10-Nanterre. 1 et 2 septembre 2016.

²⁷ Les recommandations 2015 de la Commission européenne sont visibles ici : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4975_fr.htm

La France fait en 2015 l'objet d'une procédure de déficit excessif. Dans son programme de stabilité 2015, les autorités prévoient de corriger le déficit excessif et de le réduire d'ici 2017, conformément à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 faisant suite à la proposition de la Commission. Les évolutions en 2016 vont dans un meilleur respect.

²⁸ Voir projet de loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 publiée au *Journal officiel* du 30 décembre 2014.

contribuant en même temps à la bonne marche de la zone euro telle qu'elle est. Le rapport des cinq présidents (le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avec le président du sommet de la zone euro, Donald Tusk, le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, et le président du Parlement européen, Martin Schulz) de fin juin 2015²⁹ a dévoilé les réformes fondamentales pour approfondir l'Union économique et monétaire (UEM) à partir du 1er juillet 2015 et la parachever en 2025 au plus tard. La réforme du budget européen en fait partie.

Conclusion

Les finances publiques françaises sont aujourd'hui plus que jamais à l'heure européenne même si les montants en cause restent faibles (0,36 % de PIB d'engagement budgétaire auxquels s'ajoutent quelques dixièmes de point de PIB au titre de l'austérité budgétaire empêchant d'autres dépenses publiques utiles, ceci fait au maximum un point de PIB de fardeau européen).

La France, avec à la fois un effort de maintien de l'engagement net français en faveur du budget européen et un effort contraint de pilotage et de maîtrise des dépenses publiques et le respect de normes d'évolution des dépenses de l'États (mais aussi des collectivités territoriales et de la sécurité sociale) reste, malgré le prix à payer, doublement européeniste. Par son soutien aux nouveaux entrants dans l'Union européenne, par son engagement même retardé vis-à-vis d'une loi imposée par le manque d'approfondissement de la zone euro, elle a joué un rôle positif dans l'élargissement de l'Union européenne.

Le budget de la France est donc contraint du fait de son attachement à la construction européenne. Dans l'avenir, cette double contribution nette sans approfondissement de l'Union n'est probablement pas durable ni économiquement ni politiquement. Il importe donc de préparer une réforme structurelle de l'Union elle-même³⁰. L'Europe du Nord reste provisoirement et relativement à l'abri des difficultés institutionnelles et politiques mais elle est inquiète sur les politiques migratoires. L'Europe de l'Est connaît toujours un retard de développement ; l'Ukraine lance un appel qui fait réfléchir à la défense européenne ; la situation dans l'ex-Yougoslavie et les Balkans est tendue. L'Europe du Sud est en grave difficulté financière et donc aussi politique. Même si la réorientation des dépenses par le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 devient effective, la bonne volonté française ne suffira pas si rien ne change dans les priorités politiques, les institutions de la zone euro et l'organisation financière de l'Union : **le cadre actuel des Finances publiques en Europe est inadapté pour faire face aux défis du présent.**

Il importerait donc de réfléchir désormais aux options de réforme structurelle du budget européen : nouvelles priorités politiques dans les dépenses communes, cofinancées ou spécifiques (Sécurité, défense, migrations, investissements d'avenir, recherche...), de proposer sur cette base de New Deal de nouveaux engagements budgétaires des États membres au niveau de l'Union européenne elle-même. En résumé, il importerait de donner à l'avenir de l'Union une autre image que celle d'un assemblage de contributions nettes durement négociées alimentant des fonds européens multiples et historiques, souvent de type subventions au risque du saupoudrage, ce qui provoque de l'incompréhension citoyenne en Europe.

²⁹ https://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_fr

³⁰ Idem. Rapport des cinq présidents. Compléter l'Union économique et monétaire européenne. Jean-Claude Juncker avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz.

