HAL
open science

Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise

To cite this version:

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise. Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne. Géopolitique de l'Europe, Armand Colin/Sedes, pp.129-149, 2014, 978-2-301-00419-2. halshs-01986876

HAL Id: halshs-01986876

https://shs.hal.science/halshs-01986876v1

Submitted on 19 Jan 2019

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.

Chapitre 6
Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

1er janvier 1959	Première baisse de 10 % des droits de douane entre les Six.
1958	Création de deux fonds sectoriels marquant les prémisses de la politique régionale.
30 janvier 1962	Entrée en vigueur de la politique agricole commune (PAC), première politique communautaire.
1985	Livre blanc dressant la liste complète des actions à mener pour abolir les frontières en Europe.
2003	Quatrième PAC.
2007-2013	Nouvelle politique régionale européenne caractérisée par un changement d'approche géographique.
2014-2020	Le nouveau cadre financier pluriannel de l'UE fixe un budget non croissant ; la politique agricole commune et la politique de cohésion connaissent des évolutions, mais non des bouleversements.

Dès la signature des traités de Rome, ce que l'on appelle alors le Marché commun prend des mesures pour justifier cet intitulé. Trois grandes politiques fondatrices sont donc rapidement mises en œuvre pour assurer la libre circulation des marchandises, l'indépendance agricole et la cohésion territoriale. Parallèlement, est instaurée une politique budgétaire pour leur financement. Il convient à la fois de comprendre les aspects saillants de ces politiques, mais aussi leurs difficultés.

1. Des territoires mis en continuité dans un marché unique

L'objectif de libre circulation des marchandises se fonde sur l'idée de Montesquieu : « L'effet naturel du commerce est de porter à la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes. »[1] Dans ce sens, la construction européenne est une réussite puisqu'elle a transformé les relations entre la France et l'Allemagne par rapport aux décennies précédentes et écarté non seulement la guerre mais l'idée même de guerre entre les États membres de l'Europe communautaire. L'une des raisons tient à la réalisation d'une union douanière, dont les limites débouchent sur la réalisation d'un marché unique, s'accompagnant de diverses mesures.

1. *De l'esprit des lois*, 1748.

A. La rapide réalisation d'une union douanière

La création d'une véritable union douanière passe par trois conditions : un tarif douanier commun qui, en l'espèce, vise la suppression des droits de douane, l'élimination des restrictions quantitatives et un tarif extérieur commun. En effet, lors de la création de la Communauté, il existe de fortes disparités entre les droits de douane extérieurs des États membres : ils sont très élevés en France comme en Italie, mais plus faibles dans les pays du Benelux et République fédérale d'Allemagne.

Pour faire disparaître tous les droits de douane, à l'importation et à l'exportation, en vigueur entre les États membres avant la fondation de la Communauté, le traité CEE prévoit un calendrier détaillé. Les droits de douane entre les Six doivent être progressivement supprimés dans un délai de douze ans. Or, ce délai est mieux que respecté, puisque les dernières barrières douanières tombent dès 1968, soit un an et demi avant la date prévue. Il s'agit donc pour les marchandises d'une sorte de désarmement tarifaire. Notons, en outre, que les pays de chaque élargissement ont observé strictement les délais fixés pour la suppression des droits de douane qu'ils percevaient jusqu'à leur adhésion.

Cependant, l'établissement d'un marché européen dans lequel toutes les marchandises peuvent être échangées librement exige, en outre, l'élimination des restrictions quantitatives. En effet, au moment de la signature des traités de Rome, des mesures, propres à chaque État, existent pour écarter la concurrence de produits étrangers et protéger la production nationale. Il s'agit, soit d'une interdiction complète ou pour une durée limitée des importations d'une marchandise donnée, soit d'une limitation de la quantité et de la valeur de certaines importations. Au fil des années 1960, les pays membres abandonnent toutes ces pratiques.

Parallèlement, un tarif douanier commun est nécessaire. Sinon, les importateurs français ou italiens pourraient se soustraire aux droits extérieurs élevés de leur pays en effectuant leurs achats en provenance de pays tiers par l'intermédiaire d'un prête-nom établi dans un pays à faibles droits extérieurs et profiter ensuite de la suppression des droits entre pays de la CEE pour acheminer ces marchandises sur leur propre territoire sans charge supplémentaire. Cela aurait pu donner lieu à des situations absurdes, un marchand de vin de Bordeaux désireux d'acheter à bon prix des bouchons en Italie pouvant, par exemple, faire transiter cette marchandise par Hambourg. Le 1er juillet 1968, un tarif douanier commun est donc établi vis-à-vis des pays tiers. Depuis, son montant fait l'objet de modifications périodiques. Celles-ci sont décidées, soit d'une manière autonome par l'UE, soit négociées entre elle et des pays tiers ou d'autres organisations internationales, notamment dans le cadre du GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), puis de l'Organisation mondiale du commerce.

B. Les insuffisances d'une union douanière pour un marché commun

Pour autant, la réalisation effective d'une union douanière ne signifie pas un véritable marché commun car les droits de douane ne constituent qu'un aspect des logiques protectionnistes. Certes, les États membres adoptent, pour la plupart des produits, le principe de reconnaissance mutuelle des réglementations nationales. Tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un État membre doit pouvoir être mis sur le marché de tout autre État membre. Néanmoins, dans les années 1970, la réalisation complète d'un marché commun est empêchée par d'autres entraves aux échanges, comme des spécifications techniques, des normes de santé et de sécurité, des réglementations nationales concernant l'exercice des professions et le contrôle des changes.

Les pays européens restent souvent réticents à accepter les standards et normes des autres pays. La fragmentation des systèmes fiscaux nationaux nuit également à l'intégration et à l'efficacité du marché. Sans les interdire ou les contingenter expressément, de multiples actions des pays membres restreignent la liberté des échanges commerciaux dans la Communauté, revenant souvent à compliquer, à enchérir, voire à rendre impossibles des importations ou des exportations.

En outre, face aux difficultés structurelles que rencontrent certains secteurs économiques (sidérurgie, construction navale, textile), et à la diminution de l'emploi dans ces secteurs ou à l'augmentation simultanée des importations en provenance de pays à coûts de production relativement peu élevés, des États membres prennent des mesures à effets protectionnistes afin d'écarter de leur marché national des marchandises en provenance de leurs partenaires européens. Dans ce dessein, ils font preuve d'une grande inventivité. Cela commence dès le franchissement de la frontière qui, en dépit des assouplissements décidés, provoque encore dans les années 1980 des retards longs et coûteux du fait des formalités ou des contrôles à subir. Au printemps 1984, des incidents survenus aux frontières franco-italienne et italo-austro-allemande montrent que la circulation des marchandises se heurte encore à des difficultés aux passages frontaliers. Aussi, en décembre 1984, pour simplifier les formalités aux frontières, le Conseil de ministres décide d'introduire, à partir du 1er janvier 1988, un document communautaire uniforme devant se substituer aux multiples formulaires utilisés auparavant pour les expéditions de marchandises à l'intérieur de la Communauté.

Après le passage de la frontière, la vente des marchandises se heurte encore à nombre d'obstacles, voire d'interdictions. Les États membres disposent, en effet, de nombreux règlements qui, à partir de considérations concernant la santé, la sécurité, la protection des consommateurs ou la concurrence, déterminent d'une manière détaillée la qualité et les caractéristiques des différentes marchandises[1]. En principe, ces règlements valent pareillement pour les produits nationaux et étrangers, mais ils ont pratiquement pour effet, compte tenu de leur diversité selon les pays, d'entraver sérieusement la vente de produits étrangers. De sorte que les marchés de chaque pays restent largement protégés au profit des produits nationaux. Certes, les entreprises déposent des plaintes et la Commission européenne invite, le cas échéant, l'État concerné à modifier ou à abandonner une réglementation ou une pratique contraire au droit communautaire. Si le pays visé ne se conforme pas à cette demande, la Commission peut saisir la Cour de justice, dont l'avis est contraignant tant pour l'État membre que pour les institutions communautaires.

Toutefois, une solution définitive à ces obstacles au marché commun suppose une harmonisation des différentes réglementations nationales, et notamment des diverses normes techniques, comme des règlements relatifs à la perception de la taxe sur la valeur ajoutée. Dans les faits, cette harmonisation avance, mais à la vitesse d'une tortue.

C. L'instauration en sept ans de l'épine dorsale de l'Union européenne : le marché unique...

Aussi, en juin 1985, le président de la Commission, Jacques Delors, rend public un Livre blanc dressant la liste complète des actions à mener pour abolir les frontières et prévoyant la suppression, en sept ans, de toutes les entraves physiques, techniques et fiscales à la libre circulation dans l'espace de la Communauté. Son objectif est d'accroître les possibilités

1. Les exigences en la matière vont de la composition des produits aux normes techniques de sécurité et aux normes industrielles, en passant par le mode de conditionnement.

d'expansion industrielle et commerciale à l'intérieur d'un grand espace économique unifié[1], comme celui existant aux États-Unis. Le 18 février 1986, l'Acte unique européen est signé en vue de réaliser, avant le 31 décembre 1992, un véritable marché intérieur. L'adjectif « unique » signifie qu'il s'agit de marier dans une seule négociation des centaines de négociations dont le terme apparaît fort lointain, chacune d'entre elles relevant d'une procédure spécifique. Dans ce dessein, l'Acte unique prévoit : l'extension des compétences de la CEE à des politiques nouvelles (social, recherche, environnement) ; l'établissement progressif du marché intérieur au cours d'une période expirant à la fin de décembre 1992 et l'usage plus fréquent du vote à majorité qualifiée au Conseil des ministres.

Pour qu'il devienne réalité, en sept ans, les États membres et les institutions de la CEE rédigent et adoptent les centaines de directives nécessaires à l'élimination des barrières techniques, réglementaires, juridiques, bureaucratiques et protectionnistes qui entravent le libre-échange et les mouvements au sein de la CEE. Le marché unique est instauré dans les délais prévus et constitue l'épine dorsale de l'Union d'aujourd'hui. Mais il concourt peu à l'identité européenne, car, comme l'a fait remarquer Jacques Delors : « On ne tombe pas amoureux du marché unique. »

D. ...soutenu par des mesures d'accompagnement

La réalisation de ce marché unique suppose trois types de mesure d'accompagnement : la protection des consommateurs, des règles contre les risques de réduction de la concurrence et la lutte contre la criminalité.

Garantir la protection des consommateurs se justifie à la fois pour des raisons économiques et pour des motifs d'intérêt public. En effet, les consommateurs n'achèteront pas de produits importés s'ils ne sont pas certains de leur qualité et la possibilité d'acheter des marchandises dans tous les États membres ne doit pas nuire à la sécurité des consommateurs. Autrement dit, le Marché intérieur dépend de la confiance des consommateurs, donc des mesures permettant d'installer ou de maintenir cette confiance. Les produits et aliments sont ainsi soumis à des contrôles de qualité. Le consommateur victime de publicité mensongère ou trompeuse peut demander réparation, où qu'il se trouve dans l'UE, qu'il ait fait ses achats dans un magasin, par correspondance, par téléphone ou sur l'Internet. Malgré cette possibilité, les restrictions apportées par tel ou tel pays en argumentant par exemple d'un contrôle sanitaire donnent lieu à des différents périodiques entre États membres.

Un deuxième type de mesure porte sur la concurrence, supposant une politique qui est l'indispensable corollaire de l'application des règles de liberté d'échange au sein du marché intérieur européen. Cette politique est appliquée par la Commission européenne, qui en est la garante avec la Cour de justice. Le principe de cette politique est d'éviter que toute entente entre entreprises, toute aide publique ou monopole abusif faussent le libre jeu de la concurrence au sein du Marché commun. Toute entente se trouvant sous le coup des règles du traité de Rome doit donc être soumise à une notification auprès de la Commission européenne. Elle peut imposer directement une amende à des entreprises qui ne respecteraient pas son jugement, ou pour absence de notification.

Les aides des pouvoirs publics aux entreprises doivent être également notifiées, et la Commission peut en exiger le remboursement si elles sont jugées illégales. Toute concentration d'entreprises qui pourrait créer une situation de position dominante doit être notifiée

1. Parallèlement, la politique de cohésion doit apporter une contrepartie aux contraintes du marché unique pour les régions défavorisées *cf. supra.*

à la Commission. La politique commune de la concurrence vise ainsi à empêcher les entreprises de s'entendre sur les prix ou de se répartir les marchés. Elle veut aussi empêcher toute situation qui se traduirait par le quasi-monopole d'une entreprise sur le marché européen. Cette politique donne évidemment lieu à de nombreux désaccords, chaque État ayant naturellement tendance à soutenir ses champions nationaux. D'autres différends tiennent au fait que la politique contre les positions dominantes d'une entreprise peut nuire à la présence d'un champion européen sur le marché mondial.

Un troisième type de mesures provient de ce que l'abolition des barrières au commerce et à la libre circulation bénéficie tant aux entreprises honnêtes qu'à la criminalité qui, comme certaines mafias, peut déployer ses actions dans un espace plus large. En réponse à cette criminalité sans frontière, l'UE a créé un système de police et de coopération judiciaire sans frontière, Europol, l'Office européen de police, auquel s'ajoute le système d'information de Schengen, par lequel les forces de police nationales échangent des informations sur les délinquants recherchés ou suspectés. En outre, dans le cadre du projet Eurojust, des procureurs, des policiers et des magistrats détachés par les États membres collaborent, au sein d'une équipe centralisée, à la lutte contre le crime organisé. Une protection à un autre niveau est aussi requise pour éviter le piratage et la contrefaçon de produits UE, pratiques qui coûtent chaque année des milliers d'emplois à l'UE. Cette protection passe par le renforcement constant de celle des droits d'auteurs et des brevets.

Le marché intérieur est-il totalement accompli ?

Le marché intérieur européen constitue une incontestable réalisation politique, aboutissement d'un vaste programme de réformes structurelles, et d'ailleurs reconnue ou regardée comme modèle dans plusieurs régions du monde.

Néanmoins, plusieurs limites apparaissent à l'action des acteurs économiques essentiels que sont les entreprises. En matière de droit des sociétés, l'absence d'un cadre juridique simple pour permettre aux PME de saisir les opportunités qu'est censé leur apporter le marché intérieur nuit à la sécurité juridique et accentue les frais administratifs.

En deuxième lieu, l'Europe communautaire manque d'un cadre de comptabilité harmonisé, cohérent et global. Il en résulte une augmentation des coûts administratifs pour de nombreux acteurs économiques : entreprises utilisant les informations sur leurs partenaires commerciaux et prenant leurs décisions en fonction de ces informations, experts-comptables, commissaires aux comptes, créanciers, administrations publiques.

S'observent aussi, dans certains États membres, des tentations de protectionnisme, même si dernier avance souvent de façon déguisée.

Enfin, comme la crise débutée à l'automne 2008 le montre, avec ses effets considérablement inégaux à l'intérieur d'un même secteur – songeons aux banques – selon les pays, l'Union manque de codes éthiques communs.

2. Les succès et les difficultés d'un territoire agricole commun

La politique agricole commune (PAC) est un noyau « dur » de l'Europe communautaire. Elle est très rapidement mise en place, puis sa formulation initiale donne lieu à des réformes périodiques. Malgré ces dernières, les aspects financiers de la PAC prêtent à de nombreuses discussions, d'autant que son existence explique l'instauration d'un « chèque britannique ».

A. Les objectifs et les résultats de la PAC initiale

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, malgré une population active et une surface agricole élevées, l'agriculture européenne est loin de couvrir les besoins de la population. Cela ne peut satisfaire une opinion publique soumise à des tickets de rationnement alimentaire. Aussi, en 1957, même si les conditions de la production agricole ont progressé depuis une décennie, le traité de Rome inscrit au premier rang de ses objectifs l'expansion de la production agricole par la modernisation et la diffusion du progrès technique, faisant de l'agriculture un des fondements de la Communauté.

En 1958, la Conférence de Stresa adopte cinq principes généraux d'une politique agricole commune (PAC), effectivement mise en place en 1962. Le premier principe est de garantir la sécurité alimentaire. Ce qui ne peut être atteint que dans une situation d'autosuffisance alimentaire, quitte à s'accompagner d'une tendance à la surproduction, condition nécessaire pour garantir un approvisionnement satisfaisant, même en cas de mauvaises récoltes. Le deuxième principe est que les prix soient raisonnables pour le consommateur. Ce qui précède rend impératif un troisième principe consistant à accroître la productivité agricole en développant le progrès technique.

Un quatrième principe tient à ce que l'agriculture est un secteur de production d'un type particulier, dans la mesure où elle est tributaire de facteurs largement exogènes comme la météorologie, la nature du sol ou les épidémies. La variation de ces facteurs, selon les territoires et les périodes, engendre souvent des écarts importants de rendement qui se répercutent sur les revenus des agriculteurs. Or, ceux-ci doivent être suffisants pour que les exploitations familiales, qui garantissent l'autosuffisance alimentaire, puissent se maintenir et que le métier d'agriculteur ne soit pas délaissé. Politique des revenus, de l'emploi et des structures, la politique agricole doit assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Enfin, la PAC doit stabiliser les marchés.

Pour mettre ces principes en application, les différents systèmes agricoles nationaux doivent être combinés en un système commun d'organisation des marchés, afin de créer un marché communautaire pour les produits agricoles. L'instauration d'un système commun de prix agricoles garantissant un niveau de prix homogène dans l'ensemble des États membres étant nécessaire, un régime avec trois types de prix constitue la base de la politique agricole commune. Le premier, le prix indicatif, celui que les agriculteurs de la Communauté doivent obtenir, est fixé pour chaque campagne par le Conseil de ministres. Si, par suite d'une offre trop importante, le prix réel du marché pour un produit tombe au-dessous de ce prix indicatif, la Communauté intervient pour stabiliser les cours. Deuxième type de prix, le prix d'intervention garantit aux agriculteurs de la Communauté des prix minimum auxquels ils peuvent vendre leurs produits agricoles lorsqu'il ne leur est pas possible de réaliser un prix supérieur sur le marché. Ce prix minimal garanti a essentiellement pour rôle d'assurer aux agriculteurs de la Communauté un revenu correct par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles. Troisième type de prix, le prix de seuil est le niveau minimal auquel les produits agricoles peuvent être importés dans la Communauté. Il permet de protéger les prix à l'intérieur de la Communauté et, partant, la production agricole dans son ensemble. Du fait des conditions de production plus avantageuses qui existent dans d'autres parties du monde pour de nombreux produits agricoles, ces prix minimaux sont supérieurs aux cours mondiaux. Pour que le marché agricole de la Communauté ne soit pas inondé par des importations meilleur marché en provenance de pays tiers, au détriment des agriculteurs européens, le prix de ces produits est donc artificiellement porté au niveau du prix de seuil et majoré d'un prélèvement à l'importation. En corollaire, l'exportateur de produits

agricoles de la Communauté perçoit une subvention à l'exportation destinée à compenser la différence entre le prix du marché mondial et celui du marché intérieur. Elle permet, en conséquence, aux producteurs de la Communauté d'écouler leurs produits agricoles sur le marché mondial, en dépit de leurs prix de revient généralement plus élevés.

En outre, la PAC octroie des aides financières pour la restructuration de l'agriculture, par exemple en subventionnant les investissements agricoles afin de permettre l'agrandissement des exploitations agricoles et l'évolution de leurs techniques de gestion ou en favorisant la formation professionnelle, mais aussi des retraites anticipées.

Dès les années 1980, la PAC atteint son objectif d'auto-approvisionnement. Cependant, la CEE doit faire face à des excédents quasi permanents des principaux produits agricoles (beurre, fruits, légumes, vin...). Les coûts de stockage sont élevés, et il n'est possible de remédier aux surproductions qu'en exportant (grâce aux subventions), en procédant à des ventes à prix réduit, ou en retirant du marché les denrées périssables.

Autrement dit, victime de son succès, la politique agricole doit redéfinir ses méthodes pour limiter une croissance de la production qui dépasse largement celle de la consommation et engendre des coûts importants à la charge du budget communautaire.

B. La PAC soumise à des réformes quantitatives et qualitatives

En effet, les dépenses de la PAC connaissent une forte croissance et absorbent plus des deux tiers du budget européen sur cette période. Le système des prix garantis, alors que l'agriculture communautaire s'intensifie, n'incite guère les exploitants agricoles à réduire leurs productions, à prendre en compte des critères environnementaux ou qualitatifs dans leurs processus de production.

Face à ces problèmes, les premières mesures prises, à compter de 1984, sont quantitatives. Elles visent à limiter la production (quotas laitiers, quantité minimale garantie pour les céréales et les oléagineux en 1986, incitation au gel des terres et aide à l'extensification en 1988, etc.). Ces restrictions à la production favorisent la réduction des excédents, mais sont insuffisantes pour empêcher une augmentation du budget de la PAC.

C'est pourquoi se met en place en 1992 une deuxième PAC qui, pour inciter les agriculteurs à se tourner davantage vers le marché et à s'adapter à l'évolution des priorités des consommateurs, décide des aides directes au revenu. Cette première réforme d'ensemble peut être définie comme une « libéralisation complexe », avec une politique de soutien des revenus agricoles par paiement direct aux agriculteurs, une diminution importante des prix de soutien et une mise en jachère obligatoire. Son principe consiste donc à accompagner la baisse des prix garantis par la mise en place d'un système de paiements directs compensatoires permettant d'assurer une stabilité du revenu agricole. La réforme a aussi pour finalité la compatibilité de la PAC avec la conclusion des négociations commerciales multilatérales, engagées en 1986, et elle permet, dans le cadre du GATT, l'accord agricole du Cycle d'Uruguay, premier consensus multilatéral régulant le commerce international des produits agricoles.

Puis, face à la nécessité de concilier les politiques européennes avec les perspectives d'un élargissement européen et d'un nouveau cycle de libéralisation internationale, désormais dans le cadre de l'OMC, une troisième PAC, appelée réforme de « l'Agenda 2000 », vise

« une agriculture multifonctionnelle »[1]. Au souci de favoriser une agriculture européenne compétitive s'ajoute l'introduction d'une politique de développement rural encourageant de nombreuses initiatives rurales, tout en aidant les agriculteurs à restructurer leurs exploitations, à se diversifier et à améliorer la commercialisation de leurs produits. En diminuant progressivement les prix garantis moyennant un accroissement des paiements directs, renforçant de la sorte l'orientation de l'agriculture vers le marché, le budget de la PAC peut être plafonné.

C. De la prise en compte du cinquième élargissement à une quatrième PAC

Il faut ensuite anticiper l'adhésion de dix nouveaux États membres en 2004, ainsi que de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007. En 2004 et 2007, 7,4 millions d'emplois dans le secteur « agriculture, sylviculture, chasse et pêche » s'ajoutent aux 6,5 millions existants. La surface agricole utilisée (SAU) de l'Union européenne s'accroît de plus de 40 %, mais l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur agricole européen est inférieure à 11 %. Ces indicateurs soulignent à la fois le « retard » de développement des nouveaux États membres et leur fort potentiel productif puisque leurs productivités du travail et de la terre sont nettement inférieures à celles des Quinze. Bien que chaque nouvel État membre possède ses spécificités, les exploitations agricoles sont essentiellement familiales, à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie. Leurs secteurs agricoles sont globalement caractérisés par un dualisme structurel. À savoir la coexistence de nombreuses micro-exploitations de semi-subsistance, dont les régimes communistes avaient obéré tout progrès et dont les pratiques culturales étaient les mêmes que dans les années 1930, et de grandes exploitations à productions extensives, héritage des fermes d'État.

Aussi, pour préparer les élargissements et prendre en compte l'évolution des besoins, une quatrième PAC est adoptée en juin 2003 dans la perspective d'une « agriculture durable ». Cette réforme instaure un découplage des aides à la production au travers des droits à paiement unique (DPU), qui attribuent aux agriculteurs qui en sont détenteurs une rétribution annuelle, quelle que soit la production effective. Parallèlement, le versement des aides directes, sous forme découplée ou non, devient progressivement conditionné au respect de « bonnes pratiques agricoles » en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale. Autrement dit, les agriculteurs ne sont plus payés uniquement pour produire des denrées alimentaires. Auparavant, plus les agriculteurs produisaient, plus ils recevaient de subventions. Dorénavant, la grande majorité de l'aide est octroyée indépendamment du volume de production. Pour les NEM, le principe des mesures de soutien aux marchés vaut dès l'adhésion mais, pour le calcul des paiements directs, s'appliquent des taux convergeant vers ceux des Quinze au cours d'une phase de transition (*phasing-in period*)[2].

1. Cet adjectif se justifie parce que l'agriculture ne remplit pas seulement une fonction de fourniture de biens alimentaires, mais aussi des fonctions liées à l'environnement et à l'aménagement territorial, ainsi qu'à la sécurité alimentaire nationale des ménages et des produits. Ces fonctions légitiment une intervention publique accompagnant la libéralisation des marchés et les ajustements structurels qui en résultent.
2. Durant cette période, des paiements directs nationaux peuvent être mis en place afin de combler les différences de soutien prévalant entre les nouveaux États membres et ceux des Quinze.

D. L'avenir de la PAC lié au « chèque britannique »

Tout au long des décennies, la question du financement de la politique agricole occasionne, malgré les différentes réformes, des tensions entre les États membres, particulièrement mises en évidence par le « chèque britannique ». En juin 1984, le Conseil européen reconnaît que le Royaume-Uni supporte un déséquilibre budgétaire dans ses relations avec la Communauté européenne : sa contribution au budget de la Communauté européenne dépasse dans des proportions importantes ce qu'il en reçoit, pour des raisons structurelles. Le Royaume-Uni obtient donc de recevoir chaque année un montant, appelé « le chèque britannique », représentant les deux tiers du déséquilibre de l'année précédente. Ce remboursement est financé par les autres États membres, au prorata de leur part du PNB communautaire, avec une exception pour l'Allemagne qui a obtenu un « rabais sur le rabais », à savoir un abattement sur le financement du chèque britannique en 1984, abattement accentué en 1999 tout en étant également accordé aux Pays-Bas, à la Suède et l'Autriche.

Suivant ce principe, par exemple en 2003, le Royaume-Uni perçoit de l'Union européenne un « chèque » de 5,4 milliards d'euros, dont la France est le plus grand contributeur, avec 1,6 milliard d'euros (30 % du total)[1]. En outre, la correction britannique s'appliquant aux dépenses supplémentaires dues à la préparation, puis à la réalisation des élargissements, la France et les autres pays paient automatiquement davantage à ce titre.

Aussi, dans les années 2000, la France demande une baisse, voire une suppression du « chèque britannique », trouvant injuste que le Royaume-Uni continue à en bénéficier, notamment en raison de l'évolution plus favorable de l'économie britannique depuis 1984. En effet, entre 1984 et 2003, le PIB de la France a augmenté de 49 %, tandis que celui du Royaume-Uni augmentait de 64 %. Proportionnellement plus riche, l'Angleterre devrait apporter davantage au budget communautaire et, donc, prendre en charge une plus grande part du coût des élargissements.

Dans le même temps, la France souhaite la poursuite de la politique agricole commune (PAC), qui représente les deux cinquièmes du budget de l'Union européenne, et obtient des autres pays de l'Union européenne que la PAC ne soit pas remise en cause avant 2013. Il est vrai que, première agriculture de l'Union, l'agriculture française en est la plus grande bénéficiaire. Mais le Royaume-Uni veut réduire le budget, pourtant plafonné, de la PAC et offre donc de négocier une réduction du « chèque » britannique contre une réduction des subventions européennes aux agriculteurs. Il propose que l'Union européenne se consacre davantage à des investissements comme la recherche et le développement.

De ces discussions naît, lors du Conseil européen de Bruxelles (décembre 2005), un compromis minimaliste sur le budget européen pour la période financière 2007-2013. Il prévoit d'une part une réduction progressive du chèque britannique dans une limite de 10,5 milliards d'euros au cours de cette période (en 2005, le chèque britannique s'est élevé à 5,2 milliards d'euros) et, d'autre part, une clause de révision globale permettant de réexaminer tous les aspects du budget à partir de 2008-2009. Il est spécifiquement notifié que ce réexamen exhaustif vise en premier lieu les dépenses inhérentes à la PAC, dépenses fixées jusqu'en 2013. Ce réexamen devra considérer les élargissements futurs, les partenariats économiques que l'Union développe ainsi que l'état des négociations multilatérales à l'OMC.

1. La France contribue alors à hauteur de 15,15 milliards d'euros au budget communautaire et reçoit 13,43 milliards d'euros, d'où une contribution nette de 1,72 milliard d'euros, minime par rapport à son PIB (environ 1/1 000), mais presque entièrement consacrée au « chèque britannique » de 1,6 milliard d'euros.

Le début des années 2010 donne lieu à de nombreuses discussions qui se terminent par un compromis : une PAC maintenue pour la période 2014-2020 avec un budget diminué d'environ 7 % et l'accentuation de la prise en compte des critères environnementaux. Parallèlement, le Royaume-Uni, partisan de la suppression de la PAC, voit le maintien de son « chèque ». La PAC demeure donc l'une des grandes politiques communautaires.

Le coût de la PAC est-il excessif ?

La PAC est, depuis l'origine, la principale politique commune de l'UE. Comme sa part dans le budget de l'UE est importante, cela conduit souvent à considérer son coût comme excessif. À ce point de vue, les arguments suivants peuvent s'opposer.

D'abord, la PAC se substitue assez largement aux politiques nationales et aux dépenses publiques nationales en faveur de l'agriculture. Son budget tient au fait qu'il s'agit d'une politique qui est réellement « communautarisée », ce qui limite donc les budgets agricoles des États membres.

Ensuite, la part de la PAC dans le budget de l'UE, depuis la limitation de ses dépenses, a considérablement diminué. Elle s'est abaissée de plus des deux tiers du budget communautaire à moins de 40 % depuis 2008, soit moins de 0,5 % du PIB de l'UE.

Enfin, raboter la PAC entraînerait une renationalisation des politiques agricoles, donc une augmentation des budgets publics agricoles dans les différents pays.

3. La politique régionale prise entre cohésion et compétitivité territoriale

Outre le marché commun et la PAC, la politique régionale est la troisième avancée originelle du traité de Rome. Pourtant, les États ont divergé à propos de cette action communautaire dont les objectifs 2014-2020 résultent d'une conception renouvelée. En dépit de son budget conséquent, la diversité territoriale au sein de l'UE demeure et pose problème.

A. Des prémices précoces

Une politique européenne d'aménagement du territoire est annoncée dès les prémices de l'Europe communautaire : en 1955, le rapport Spaak, du nom du ministre belge des Affaires étrangères présidant aux travaux préparatoires du traité de Rome, mentionne « la mise en valeur des régions sous-développées (de l'Europe des Six) », parmi les trois grandes orientations accompagnant la construction du Marché commun. Conformément à ce rapport, le préambule du traité de Rome de 1957, considérant la diversité des six premiers États membres à une époque où l'Italie, tout particulièrement dans sa partie méridionale, connaît encore une forme de sous-développement, mentionne la nécessité « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés ». Dès 1958, cette volonté politique se concrétise par la création de deux fonds, le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ce dernier devant remédier aux déficiences structurelles des exploitations agricoles. Ce sont les premières créations de l'ensemble des fonds intitulés « fonds structurels ».

Un triple objectif se voit initialement précisé : le premier consiste à réduire les écarts de développement dont souffrent des régions connaissant les difficultés les plus importantes, considérées comme celles ayant un PIB par habitant en SPA (standard de pouvoir d'achat) inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, ainsi que dans les territoires industriels, urbains ou ruraux en difficulté. Le deuxième vise à adapter et à moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi dans les régions européennes. Enfin, le troisième cherche à promouvoir le renforcement des coopérations entre régions ou territoires.

En 1969, l'institutionnalisation de la volonté européenne de politique d'aménagement du territoire est décidée avec la création, au sein de la Commission européenne, d'une direction générale de la politique régionale (longtemps appelée DG XVI). Quelques années plus tard, le 18 mars 1975, le Conseil des ministres crée un nouveau Fonds européen, dit de développement régional (FEDER), dont l'objet consiste à offrir des appuis aux régions en retard de développement et à celles qui subissent un déclin industriel.

B. Vers une politique supranationale ?

En fait, l'idée d'approfondir la politique régionale comme politique pleinement communautaire est jugée très différemment selon les pays. La France tente de s'opposer à cette dynamique, car la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) redoute le déploiement à Bruxelles d'une administration lui faisant concurrence. L'Italie plaide en sens contraire, afin de recevoir des financements européens, notamment pour des investissements dans le Mezzogiorno.

Dans les années 1970, la France, avec sa forte tradition jacobine, voit encore avec méfiance se développer des liens entre collectivités de nationalités différentes. Paris tente de les canaliser par des commissions intergouvernementales où dominent les diplomates et les préfets. À cette occasion, les collectivités françaises, chaperonnées par leurs autorités nationales, découvrent à quel point elles sont mises en tutelle. Un exemple remarquable est fourni en juin 1973, lorsque 23 régions fondent à Saint-Malo, à l'initiative de la Bretagne et avec l'accord du ministre de l'Aménagement du territoire de l'époque, Olivier Guichard, la conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM). Obéissant à une instruction du ministère de l'intérieur, les préfets de région français bloquent le versement des premières cotisations à la CRPM. Comme ces élus de l'Atlantique, ceux des départements et des communes de départements frontaliers constatent alors combien leurs vis-à-vis étrangers peuvent décider de ce qui les concerne sans prendre avis du gouvernement.

Parallèlement, le décor institutionnel des territoires des pays de la Communauté européenne évolue[1]. Il n'y avait qu'un pays incontestablement fédéral, l'Allemagne, parmi les six de 1957, et un pays décentralisé, les Pays-Bas. Il faut y ajouter ensuite l'Espagne, l'Autriche, tandis que d'autres pays antérieurement membres se régionalisent, comme la Belgique, l'Italie et même le Royaume-Uni traditionnellement centralisateur, avec sa politique dite de « dévolution » qui accroît le pouvoir de ses « nations », comme l'Écosse. En outre, le Royaume-Uni souhaite que Bruxelles aide ses régions industrielles en déclin.

La France réalise peu à peu que le caractère exclusivement national de la politique d'aménagement du territoire n'est plus tenable. Les règles de concurrence de la réglementation européenne imposent aux politiques nationales soutenant financièrement tel ou tel territoire d'être en quelque sorte agréées par Bruxelles. Ainsi, en 1982, la Datar publie une

1. Gérard-François Dumont, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », Diploweb.com, 11 janvier 2014.

nouvelle carte des aides régionales de la France, celle de la prime d'aménagement du territoire. La plus grande partie de la France du Sud et de l'Ouest est éligible, avec quelques bassins industriels en crise dans le Nord et la Lorraine. La Commission de Bruxelles, qui estime que l'efficacité d'un régime d'aides dépend de sa sélectivité, n'accepte pas d'avaliser cette carte, qui couvre 40 % du territoire. Après deux années de négociations, la France doit échanger son homologation contre le retrait des avantages de la prime à une demi-douzaine de départements. En outre, la Datar rencontre d'autres difficultés : elle savait agir dans un cadre réglementaire facilitant les solutions aux questions posées par la dialectique Paris-Province, mais n'a guère d'expérience du traitement des problèmes des territoires dans le contexte ouvert de la Communauté européenne[1]. Aussi l'État français freine-t-il, par des procédures complexes, les projets transfrontaliers, transnationaux ou interrégionaux de développement, alors que Bruxelles les considère comme fondamentaux pour une meilleure cohérence entre les territoires européens. En conséquence, depuis l'origine, la France est loin d'utiliser tous les crédits européens de la politique régionale à sa disposition. Il a fallu attendre le 1er janvier 2014 pour que l'État français transfère aux régions les compétences de montage des dossiers.

Puis, une succession de décisions et de réformes majore le poids relatif de Bruxelles, la construction européenne accentuant son souci d'égalité territoriale. En 1985, l'Acte unique européen jette les bases d'une véritable politique de cohésion devant apporter une contrepartie aux contraintes du Marché unique pour les pays du Sud et les régions défavorisées. En février 1988, le Conseil européen de Bruxelles réforme le fonctionnement des fonds, désormais appelés fonds structurels, et décide leur abondement en fixant un premier programme pluriannuel (1989-1993). En 1993, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht impose la poursuite de cette politique en consacrant la cohésion comme un des objectifs essentiels de l'UE, parallèlement à l'union économique et monétaire et au marché unique.

En décembre 1993, le Conseil européen d'Édimbourg ouvre une deuxième période (1994-1999), pendant laquelle la politique dite de cohésion, c'est-à-dire la politique européenne d'aménagement du territoire, bénéficie d'un tiers du budget communautaire. Six ans plus tard, le Conseil européen de Berlin de mars 1999 réforme les fonds structurels pour la période 2000-2006 et complète certains programmes visant à favoriser le développement économique et social dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale.

C. La nouvelle conception de la politique régionale

Dans les années 2000, la politique régionale européenne est confrontée à un double défi. D'une part, elle doit contribuer à la stratégie de Lisbonne, ce qui implique l'aide à des projets ciblés sur cette stratégie, quitte à renoncer à des tentations de saupoudrage égalitaire. D'autre part, elle doit prendre en compte les cinquième et sixième élargissements, qui s'accompagnent d'un accroissement très important des disparités économiques et d'une modification du centre de gravité de la politique régionale. Les pays qui étaient, jusqu'alors, bénéficiaires des Fonds européens sont appelés à contribuer au développement économique de leurs nouveaux partenaires.

Pour répondre à ces défis, la politique régionale européenne pour les années 2007-2013 substitue aux quatre objectifs et aux quatre initiatives communautaires de la période 2000-2006 trois objectifs prioritaires. Le premier, intitulé « convergence » vise, comme son nom l'indique, à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés

1. Gabriel Wackermann (dir.), *La France : aménager les territoires,* Paris, Ellipses, 2008.

par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Les zones éligibles à cet objectif couvrent deux échelles géographiques. La première embrasse des États membres en totalité : Roumanie, Bulgarie, Pologne, pays Baltes, Slovénie. République tchèque (sauf la région de Prague), Slovaquie (sauf la région de Bratislava) et Hongrie (sauf la région de Budapest). La seconde concerne des régions dont le PIB par habitant en SPA est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne, régions situées dans la moitié sud de l'Espagne, dans une large partie du Portugal, à l'ouest de la Grande-Bretagne, dans la partie sud de l'Italie, plus quelques régions de la Grèce et les quatre départements français d'outre-mer.

Le deuxième objectif, intitulé « compétitivité régionale et emploi », cherche à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions situées en dehors du premier objectif. Il souhaite, d'une part, aider les régions à anticiper et à promouvoir les changements économiques par l'innovation et la promotion de la société de la connaissance, l'esprit d'entreprise, la protection de l'environnement et l'amélioration de l'accessibilité à l'emploi et, d'autre part, accroître le nombre et la qualité des emplois en adaptant la main-d'œuvre aux évolutions économiques et en investissant dans les ressources humaines. Ce deuxième objectif s'accompagne d'une très importante modification par rapport aux programmes pluriannuels précédents, avec la suppression des zonages communautaires. L'UE privilégie désormais, selon les termes de la Commission européenne, « l'élaboration d'une stratégie cohérente, applicable à l'ensemble d'une région à la place de l'ancien microzonage au niveau des communes, des arrondissements... ». C'est pourquoi la suppression du zonage conduit à intégrer dans l'objectif 2 d'anciens programmes spécifiques comme celui portant sur certains territoires urbains.

En outre, pour ne pas pénaliser certains territoires, quelques régions sont placées dans une situation intermédiaire, donc de mise en œuvre progressive de l'objectif compétitivité et emploi, ou de régime transitoire permettant de bénéficier encore de l'objectif convergence.

D'une manière générale, sont éligibles à l'objectif « compétitivité régionale et emploi » toutes les régions de l'Union européenne qui ne sont pas éligibles à l'objectif « convergence » ou au soutien transitoire de l'objectif « compétitivité régionale et emploi », soit la quasi-totalité des pays membres appartenant à l'Europe occidentale et à l'Europe septentrionale, plus le Nord de l'Italie, le Nord-Est de l'Espagne, etc.

Ensuite, pour la première fois, la « coopération territoriale européenne » est élevée au rang d'objectif à part entière. Ce troisième nouvel objectif est complémentaire des deux précédents, les régions éligibles à ce titre pouvant l'être, également, au titre des objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ». Il vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional, donc à promouvoir des solutions communes entre les autorités de différents pays dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, de l'amélioration des relations économiques et de la mise en réseau des petites et moyennes entreprises. Dans ce cadre, et afin de faciliter les projets de coopération interrégionale, le règlement n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 crée le Groupement européen de coopération territoriale, dont la mission est de contribuer à éliminer les barrières administratives et juridiques auxquelles les régions sont confrontées lors de la mise en œuvre de projets transfrontaliers, transnationaux ou interrégionaux, et de définir, en ce domaine, un modèle pertinent à l'échelle européenne. Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, le GECT peut être composé d'États membres et de collectivités régionales ou locales ainsi que d'autres organismes publics. Son objet est particulièrement large puisqu'il peut aussi bien gérer des programmes cofinancés

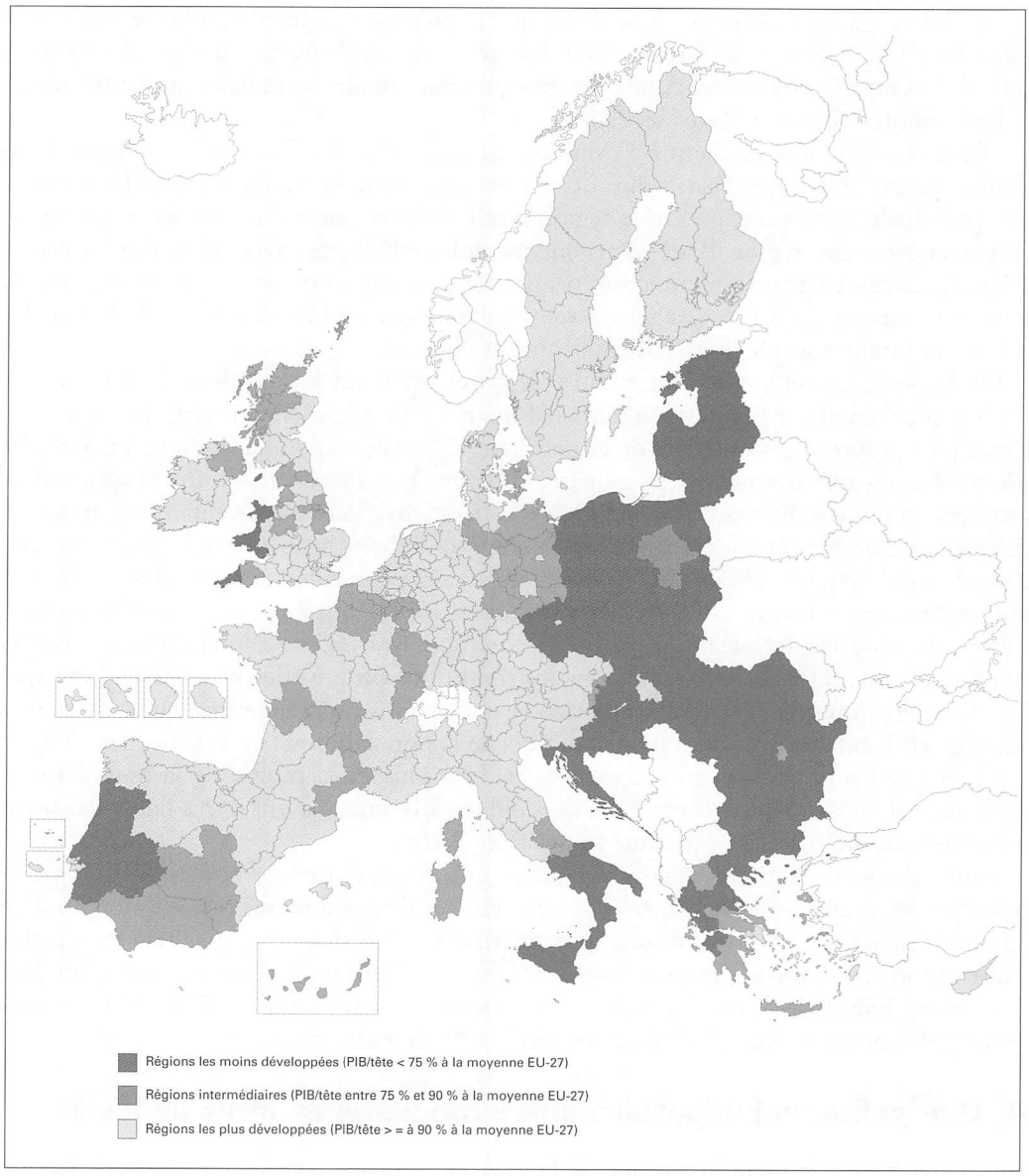
par l'Union européenne au titre des Fonds structurels que réaliser directement des projets pour le compte de ses membres.

Les trois objectifs présentés sont financés par des fonds spécifiques, les Fonds structurels, qui viennent compléter ou stimuler les efforts des États, des régions et des investissements privés. Ces fonds sont appelés à distribuer 81,5 % de leurs moyens budgétaires pour l'objectif « convergence », 16 % pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » et 2,5 % pour l'objectif « coopération territoriale européenne ».

La période 2014-2020 est marquée par le souci d'améliorer et de recentrer la gouvernance de la politique européenne de cohésion. Les projets déposés pour obtenir un financement européen doivent désormais préciser leurs objectifs et la façon dont les résultats seront évalués. Le recentrage tient à l'affichage de thèmes prioritaires : innovation et recherche, formation tout au long de la vie, liaisons structurantes en matière de transport, infrastructures environnementales... Ces quelques inflexions ne mettent nullement en cause les caractéristiques fondamentales de cette politique : des aides spécifiques pour développer la coopération transfrontalière, le fait qu'elle concerne tous les territoires européens et un soutien majoré pour ceux dont le PIB est moindre. En effet, le niveau de soutien est inversement proportionnel au pourcentage du PIB par habitant de la région selon trois catégories : régions moins développées (PIB < 75 % de la moyenne de l'UE) ; régions intermédiaires (PIB compris entre 75 % et 90 % de la moyenne) ; régions plus développées (PIB > 90 % de la moyenne).

Les principaux instruments financiers de la politique européenne de cohésion

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)	Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne et à corriger les déséquilibres régionaux. Ses financements prioritaires concernent la recherche, l'innovation, la protection de l'environnement et la prévention des risques, ainsi que l'investissement dans les infrastructures (notamment dans les régions les moins développées).
Le Fonds social européen (FSE)	Le FSE vise à améliorer l'emploi et les possibilités d'emploi dans l'Union européenne. Il soutient les actions des États membres pour augmenter la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, renforcer l'intégration sociale des personnes défavorisées, augmenter et améliorer l'investissement dans la formation, renforcer la capacité institutionnelle et l'efficacité des administrations et des services publics.
Le Fonds de cohésion	Pour la période 2014-2020, le Fonds de cohésion intervient dans le financement de deux types de projets : – les projets d'infrastructures de transport, et notamment les projets d'intérêt commun définis dans le cadre des réseaux transeuropéens ; – les projets environnementaux, notamment ceux répondant aux priorités de la politique communautaire de l'environnement fixées par les plans d'action en faveur de l'environnement et du développement durable.



Carte 7 : Les trois catégories de régions de la politique régionale de l'UE 2014-2020

D. La politique régionale face à des interrogations permanentes

Toute réflexion sur la politique régionale suscite deux interrogations. La première tient au fait que ses résultats sont difficilement évaluables, contrairement à la PAC, dont les résultats sont largement mesurables. La seconde résulte de la difficulté évidente à avoir une politique cohérente alors que l'Europe compte une grande diversité territoriale, y compris au sein de ses États membres.

Les interrogations viennent donc de ce que la politique régionale s'adresse à des territoires fondamentalement différents : toundras gelées du cercle polaire arctique, forêts tropicales de la Guyane, chaîne des Alpes, îles grecques, métropoles mondiales que sont Londres et Paris, petites villes et villages séculaires[1].

D'autres différences tiennent à l'armature urbaine[2] selon les États et les régions. À une France macrocéphalique, c'est-à-dire dont l'armature urbaine est largement dominée par une principale métropole, ou à une région Midi-Pyrénées de même nature, s'oppose une Allemagne ou une région Bade-Wurtemberg polycéphaliques, avec de multiples centres urbains, chacun exerçant une fonction primatiale dans tel ou tel domaine (presse, finance, université, culture...). Entre ces deux extrêmes, l'Espagne est bicéphalique (Madrid et Barcelone) et l'Italie tricéphalique (Milan, Rome et Naples).

Or, la politique régionale veut garantir le développement harmonieux de tous ces territoires si différents et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Les objectifs de la politique régionale s'appliquent donc à des réalités géographiques fort diversifiées et sont très différenciés selon les territoires d'application : progression des conditions de vie le long de la frontière extérieure orientale, promotion de métropoles durables et compétitives sur la scène mondiale, lutte contre l'exclusion sociale dans de vastes régions et dans les quartiers défavorisés des villes, amélioration de l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'énergie dans les régions excentrées, désenclavement routier, autoroutier, ferroviaire ou aérien de nombreuses régions, notamment en Europe centrale et orientale... À cela s'ajoutent les conditions propres de certaines régions ayant des caractéristiques géographiques particulières : régions montagneuses, qui sont souvent des régions frontalières et dont plus d'un tiers de la population vit en milieu rural ; régions insulaires, qui sont souvent montagneuses et dont plus de la moitié de la population vit également dans une région frontalière, sans oublier dix-huit régions à très faible densité de population, toutes rurales et presque toutes frontalières.

Enfin, demeure la grande question pour ce qui est du deuxième budget de l'Union : la politique régionale doit-elle disperser ses moyens sur de nombreuses régions au nom d'une cohésion souhaitée ou, au contraire, investir massivement dans quelques régions capables d'être mondialement compétitives et susceptibles de constituer les têtes de pont d'un développement induit des autres régions ? Les dispositions budgétaires 2014-2020 ne choisissent pas entre ces deux objectifs, mais résultent d'un entre-deux.

4. Une politique budgétaire entre modestie et effet de levier

Un demi-siècle après son institution, le budget de l'Europe communautaire, qui demeure marqué par l'importante part de deux grandes politiques fondatrices, est nourri de recettes précisément définies, tandis que ses dépenses sont soumises à des logiques limitatives. Il en résulte une interrogation sur sa capacité à être à la hauteur des nécessités géopolitiques de l'Union européenne.

1. Commission européenne, « Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout », 6 octobre 2008.
2. Gabriel Wackermann (dir.), *Les très grandes villes dans le monde*, Paris, Ellipses, 2000.

A. Des dépenses marquées par deux grandes politiques fondatrices

Pour la période 2014-2020, environ les quatre cinquièmes du budget communautaire sont consacrés à la politique agricole et à l'environnement, sous la première rubrique intitulée « Conservation et gestion des ressources naturelles y compris agriculture et environnement » (42 %), et à la politique régionale, sous une deuxième rubrique « Cohésion pour la croissance et l'emploi » (38 %) à laquelle s'ajoute une rubrique « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » (8,4 %). En effet, depuis les années 2000, les dépenses destinées à la politique agricole sont plafonnées, et l'utilisation de la première rubrique marque une réorientation progressive tournée vers les défis environnementaux et le développement dans les zones rurales.

Concernant la politique régionale, son ciblage géographique est net. Plus de la moitié des crédits vont aux douze États des cinquième et sixième élargissements, qui ne représentent pourtant qu'un sixième de la population de l'Union. La priorité est donc de renforcer le potentiel de développement local dans les régions les moins prospères pour intégrer davantage les nouveaux États membres.

Les autres dépenses du budget communautaire sont consacrées à l'administration (soit les frais de fonctionnement de l'ensemble des institutions de l'UE, 8,4 % du budget) et à la « politique extérieure » (4,6 %). Ces dépenses de l'UE doivent faciliter la mise en œuvre d'actions communes au-delà des frontières de l'UE dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). En réalité, elles sont assez concentrées sur les opérations européennes au Kosovo ou sur la politique européenne de voisinage pour l'assistance aux pays voisins de l'Est et du Sud, qui concerne notamment les Territoires palestiniens. S'ajoute aussi le financement d'aides alimentaires pour les pays en développement.

Enfin, une dernière rubrique (1,7 %) couvre les dépenses sur les questions « Citoyenneté, liberté, sécurité et justice ».

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne

Rubrique	Total 2014-2020 en millions d'euros (prix courants)	Budget moyen annuel sur les sept ans
Conservation et gestion des ressources naturelles y compris agriculture et environnement	420,0	60
Cohésion pour la croissance et l'emploi	366,8	52
Compétitivité pour la croissance et l'emploi	142,1	20
Administration	69,6	10
Politique extérieure	66,2	9
Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	17,7	3
TOTAL	1082,4	154,6

B. Des recettes dépendant largement de la bonne administration des États

Le budget communautaire n'est pas alimenté par un impôt européen payé par chaque citoyen, mais par quatre types de ressources : les « ressources propres traditionnelles » (RPT), la ressource fondée sur la TVA, celle fondée sur le revenu national brut (RNB), ainsi que diverses recettes. Les trois premières, qui forment l'essentiel des recettes, dépendent d'une part du niveau économique des États, et, d'autre part, de la bonne compétence des États à percevoir, puis à affecter les taxes prévues à l'Union.

Le premier type de ressource, les ressources propres traditionnelles, consiste essentiellement en droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance des pays tiers et en droits agricoles. Elles sont encaissées par les États membres qui ont la responsabilité de mettre les montants correspondants à la disposition de la Commission, après avoir retenu un certain pourcentage à titre de compensation pour leurs frais de perception (25 %). En 2014, elles représentent 12,0 % des recettes totales de l'UE.

La deuxième ressource, fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est un taux de pourcentage uniforme, d'environ 0,33 %, appliqué à l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre. Cette ressource TVA, qui représente 13,2 % des recettes totales de l'année 2014, repose sur les calculs effectués par les administrations des États membres, vérifiés par la Commission européenne. Elle résulte de l'application d'un taux d'appel uniforme à une base d'imposition commune. Il s'agit, en réalité, d'une construction théorique qui compense le fait que ni les taux de TVA ni la liste de biens et services soumis à la TVA ne sont harmonisés au sein de l'Union européenne.

Enfin, le troisième type de ressource, le plus important, est fondé sur le revenu national brut (RNB) par application d'un taux de pourcentage uniforme (0,73 %) au RNB de chaque État membre. Cette ressource constitue la rentrée la plus importante du budget, avec 73,6 % % des recettes totales. Elle n'est présentée qu'en troisième lieu, car elle fonctionne comme un élément d'équilibrage du budget. En effet, le recours aux différentes sources de recettes s'effectue de manière séquentielle, c'est-à-dire que viennent d'abord les RPT et ensuite la ressource TVA. Le solde des dépenses est financé par la ressource RNB. En bref, la ressource RNB résiduelle compense la différence entre les dépenses totales et toutes les autres recettes. Par conséquent, toute perte de recettes provenant des RPT, due aux manquements de certains États membres dans leurs actions de recouvrement, est automatiquement compensée, du fait de la présence de la ressource RNB résiduelle, par une augmentation des contributions RNB de tous les États membres. Cette façon de procéder est en contradiction avec le principe de la juste répartition de la charge financière puisque la perte de ressources propres traditionnelles résultant du manquement d'un État membre n'est pas compensée par ce dernier, mais par les budgets nationaux de tous les États membres, *via* une augmentation de la ressource RNB. De cette manière, on décourage les États membres de fournir des efforts nécessaires pour assurer un fonctionnement optimal de leur système de perception et les citoyens/contribuables supportent la charge finale due aux manquements d'autres États membres, étant donné que les contributions RNB sont en fin de compte financées par l'impôt en général et, donc, par les contribuables européens.

Le budget communautaire est également alimenté par un quatrième type de ressources, très diversifié, donc intitulé « autres recettes », comprenant les taxes versées par le personnel de l'UE sur ses rémunérations, les contributions de pays tiers à certains programmes communautaires (par exemple, dans le domaine de la recherche) et les amendes infligées aux

entreprises qui enfreignent les règles de concurrence ou d'autres lois. Ces ressources diverses s'élèvent (hors solde de l'exercice précédent) à 1,1 % des recettes totales de l'UE.

Les États profitent-ils inégalement du budget de l'UE ?

Lors des négociations budgétaires, chaque État membre a tendance à comparer les contributions qu'il verse au budget de l'Union et les sommes qu'il en perçoit. Cette démarche purement comptable, basée sur le calcul de soldes nets, ne considère pas les nombreux avantages indirects, autres que pécuniaires, des politiques communautaires : marché intérieur, intégration économique et monétaire, liberté de circulation, stabilité géopolitique...

Comme les États membres versent au budget de l'UE des montants relativement proportionnels à leur production de richesses et que les moins prospères d'entre eux reçoivent proportionnellement davantage que les pays plus aisés, neuf des quinze adhérents d'avant 2004 sont contributeurs nets. Parmi les six autres qui sont bénéficiaires nets, figurent quatre pays à moindre PIB par habitant (Irlande, Portugal, Espagne et Grèce), mais aussi deux à PIB par habitant élevé, la Belgique et le Luxembourg. Ces deux pays sont le réceptacle d'une partie élevée des dépenses administratives, en raison de la présence sur leur territoire d'importantes institutions européennes et de leur personnel.

C. Un budget enserré par trois limites

La première limite du budget de l'UE tient aux traités précisant qu'il ne peut pas être en déficit, ce qui signifie que les recettes doivent couvrir l'ensemble des dépenses. Autrement dit, contrairement à de nombreux budgets nationaux comme celui de la France, le budget est toujours équilibré *ex ante*.

La deuxième limite résulte de ce qu'on appelle les « perspectives financières », mises en place depuis 1988, afin de ne pas renouveler les crises budgétaires antérieures faisant l'objet d'âpres débats entre les États. Ces perspectives financières constituent un cadre financier pluriannuel (CFP) qui fixe des limites aux dépenses de l'Union européenne. Conformément aux perspectives financières, le budget communautaire doit être considéré comme un budget de dépenses, car l'évaluation des dépenses est préalable au calcul des recettes qui seront nécessaires à leur financement. Pourtant, ces perspectives financières ne peuvent pas être assimilées à un budget pluriannuel. En effet, une procédure budgétaire annuelle reste indispensable pour déterminer le niveau effectif de la dépense dans le cadre des plafonds et, surtout, la répartition entre les différentes lignes budgétaires. La procédure budgétaire commence en mai, avec la proposition de la Commission, et se termine normalement en décembre avec l'arrêt du budget par le Parlement européen et le Conseil, qui sont les autorités budgétaires de l'Union européenne.

En troisième lieu, le budget est limité par un plafond de dépenses, arrêté d'un commun accord à l'unanimité par les gouvernements et ratifié par le Parlement européen. Connu sous le nom de « plafond des ressources propres », il est fixé par le CFP 2014-2020 à 1,23 % du revenu national brut de l'Union. Toutefois, le CPF ne prévoit que 1 % de dépenses, ce qui offre une marge pour des dépenses imprévues.

D. Un budget à la hauteur des objectifs géopolitiques ?

Depuis l'origine de l'Europe communautaire, le budget communautaire a augmenté dans de très importantes proportions, une multiplication supérieure à mille, mais il est vrai que son montant initial de 1958 n'inclut pas encore les politiques en train d'être mises en place. En outre, son augmentation s'explique par les différents élargissements, sa hausse s'accentuant d'ailleurs dans les années 1970. En dépit de cette progression régulière, la première caractéristique du budget reste sa modestie par rapport au PIB de l'UE, par rapport à la part des budgets nationaux dans les PIB des États membres ou par rapport au budget fédéral des États-Unis, environ vingt fois plus élevé. Cette relative modicité s'explique par deux raisons. D'une part, le budget communautaire n'a pas été conçu pour se substituer aux budgets nationaux. D'autre part, sa mission ne consiste pas à engager des actions communautaires exclusives. Son objet est d'organiser un secteur unifié, comme avec la PAC, de faciliter une meilleure coordination entre les pays membres ou de stimuler et compléter l'action des États, à l'exemple de la politique régionale dont les aides sont exclusivement complémentaires des projets territoriaux. Selon la Commission[1], « le budget de l'UE est limité, mais son effet escompté est considérable ».

Néanmoins, et voilà sa deuxième caractéristique, malgré son faible montant relatif, le budget est loin d'être neutre et se trouve même à l'origine de clivages et d'oppositions régulières entre États membres. Ces derniers ne partagent pas toujours la même vision, tant sur son mode de financement et ses choix budgétaires que sur son évolution souhaitable.

La troisième caractéristique du budget communautaire tient à une structure relativement semblable au fil des années. Outil mis en place pour soutenir les premières politiques liées à la construction communautaire, sa structure des années 2010 donne toujours la priorité aux politiques initiales, soit la politique agricole commune et la politique régionale de l'UE.

Réfléchissant à une réforme du budget communautaire dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et de la perspective des nouveaux élargissements, en 2002, le rapport Sapir[2] propose le démantèlement de la PAC, qui passerait de 45 à 15 % du budget, le financement des politiques abandonnées étant transféré aux États (renationalisation de la PAC) ; la réduction de la politique régionale et de cohésion à 15 % du budget communautaire ; et de porter les dépenses de R&D et d'éducation à 60 % du budget. Mais ce rapport a été enterré.

Concernant l'action extérieure communautaire, l'UE dispose de moyens budgétaires significatifs qui, conjugués aux contributions nationales des pays membres, la rendent très attractive dans son voisinage comme dans l'ensemble des pays en voie de développement. Cependant, ces moyens ne sont toutefois pas adossés à une puissance militaire crédible, c'est pourquoi l'influence extérieure de l'UE se situe plutôt dans le « *soft power* »[3]. Aussi, l'UE ne peut revendiquer une influence internationale à la hauteur des sommes qu'elle verse, comme le montre l'exemple du Proche-Orient où l'UE, bien qu'elle soit le premier bailleur financier, a une influence diplomatique limitée. On peut également constater que l'action extérieure communautaire est dispersée sur un nombre important de pays, dispersion s'accentuant avec les élargissements.

---

1. Dans une Communication au Conseil et au Parlement européen du 14 juillet 2004.
2. André Sapir (dir.), *An agenda for a growing Europe*, Bruxelles, 2003.
3. Gaël Dettwiler, « Le budget communautaire est-il adapté aux enjeux de puissance de l'Union européenne ? », 1er novembre 2007, www.diploweb.com

Si l'Europe communautaire voulait être, en tant que telle, un acteur géopolitique majeur, il lui faudrait d'autres moyens et d'autres priorités budgétaires, supposant sans doute davantage un caractère véritablement fédéral, dont la possible réalisation ou l'ambition sont loin d'être partagées.

Proposition de sujets

Un demi-siècle de politique agricole commune : une logique de continuité ou de rupture ?

La solidarité territoriale est-elle une simple formulation rhétorique au sein de l'Union européenne ?

Bibliographie

Association France-Pologne pour l'Europe, *Les enjeux de la Politique agricole commune après l'élargissement de 2004*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Brehon Nicolas-Jean, « Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ? », Paris, Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, n° 170 et 171, 2010.

Delivet Philippe, *Les politiques de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2013.

Dumont Gérard-François, *Les régions et la régionalisation*, Paris, Ellipses, 2004.

Loyat Jacques, Petit Yves, *La politique agricole commune : une politique en mutation*, Paris, La Documentation française, 2008.

Lechantre Marc, Schajer David, *Le budget de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2004.

Lefèvre Maxime (dir.), *Quel budget européen à l'horizon 2013 ?*, Paris, La Documentation française, 2004.

Moreau-Defarges Philippe, de Montbrial Thierry, *Ramsès 2007. L'Europe et le monde*, Paris, Dunod, 2006.

Organisation de coopération et de développement économique, *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, Paris, OCDE, 2004.

Ries Fabrice, *Les grands débats européens*, Paris, Seuil, 2005.

Sapir André (dir.), *An agenda for a growing Europe : making the EU economic system deliver*, Bruxelles, juillet 2003.

Pour citer cette publication:
To cite this version:

Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, « Territoires et grandes politiques fondatrices de l'Union européenne »,
dans : Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Armand Colin/Sedes, 2014.

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

Géopolitique de l'Europe

2e édition entièrement revue et mise à jour

ARMAND COLIN SEDES

ISBN 978-2-301-00419-2

Géopolitique de l'Europe

2e édition

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

ARMAND COLIN
SEDES