

## CRISE: LA SORTIE PAR LE HAUT, C'EST L'EUROPE

Alain Lamassoure\*

**Abstract:** *The crisis is not the root cause of the collapse of the European Union's economy; it is its revealing sign. The protectionism temptation has not been overcome at the European level, and yet Europe is the right path towards overcoming the crisis. We must double the growth potential of the Union. To solve the European budget problem, we have to choose new own resources. Beyond the Community budget, the financing of European policies and of the common targets clearly encompasses national budgets. The economic policies coordination has to involve National Parliaments. An annual debate among national parliaments, with the European Parliament, on budgetary orientations of each Member State would have a great pedagogical value. The time has come to give Europe the financial component which lacks to its institutions. It will be a complex, protracted and very difficult negotiation. The Belgian presidency could gather a European financial conference which mandate would be to put together in a financial Charter the principles that the Union needs to finance its policies.*

**Keywords:** *economic crisis, European Union, post-crisis recovery, European Parliament*

### I – LES DANGERS DE L'APRES CRISE

#### ***Un lendemain de guerre? Vingt-sept Etats ruinés***

Entrés anémiques dans la crise, la plupart des pays européens en sortent tragiquement affaiblis. Le paysage dévasté de nos économies est bel et bien celui d'un après-guerre. La livre sterling a perdu un quart de sa valeur, et le déficit britannique dépasse celui de la Grèce.

La production industrielle de la zone euro est retombée à son niveau d'il y a dix ans. Pour ce qui la concerne, la France a vu disparaître depuis 1999 un quart de son

potentiel industriel, non pas du fait de la crise, mais des dégâts d'ampleur historique causés par le désarmement unilatéral de son armée de travailleurs (les 35 heures) au plus fort de la confrontation mondiale, et par dix ans de croissance désespérément lente. Par rapport à la richesse produite, sa dette publique est deux fois supérieure à la dette africaine!

Vaillant guerrier résistant victorieusement à l'offensive de la mondialisation, l'Allemagne ne parvient pas à transformer sa remarquable compétitivité en augmentation de sa richesse nationale: sur dix ans, son taux de croissance moyen annuel a été inférieur à 1% avant la crise, et son PIB a perdu plus de 4% depuis celle-ci.

---

\*Alain Lamassoure is Member of the European Parliament - Chairman of the Committee on Budgets, Member of the Group of the European People's Party (EPP) and Vice-chairman of the French delegation of this Group. Former Minister with special responsibility for European Affairs (1993-1995) and former Minister with special responsibility for the Budget, and Government Spokesman (1995-1997).  
E-mail: [alain.lamassoure@europarl.europa.eu](mailto:alain.lamassoure@europarl.europa.eu)

L'Italie n'est pas dans une situation franchement meilleure. L'acronyme de PIGS illustre le triste état de quelques autres pays européens qui, il y a peu, étaient pourtant cités parmi les meilleurs de la classe.

Les pays baltes et la Hongrie n'ont été sauvés de la catastrophe qu'au prix d'un SOS lancé au FMI et ont subi une baisse brutale du PIB de l'ordre de 10%. La Pologne est le seul pays d'Europe centrale à avoir échappé à la débâcle.

L'Union européenne comprend maintenant un vingt-huitième pays, plus peuplé que la France: celui du chômage. 26 millions de travailleurs privés d'emploi, plus toutes leurs familles. Un pays fantôme, et pourtant bel et bien réel, face auquel nos débats politiques semblent relever du virtuel...

Or, cette situation risque fort de durer. Car, à tous les handicaps hérités de dix ans de sous croissance, les pays européens ajoutent désormais le boulet des «réparations» à payer après la guerre, pardon, la crise: la dette. La dette publique qui s'est substituée aux dettes bancaires insolubles, et qui s'est encore gonflée avec le creusement des déficits dû à la récession. Sachant que leur situation démographique va y ajouter un autre boulet, le financement du vieillissement de la population, avec ses conséquences sur les retraites et sur les dépenses de santé. Pourtant drogués depuis trente ans par des doses sans cesse croissantes de déficits publics, les Français eux-mêmes s'angoissent aujourd'hui devant les chiffres vertigineux du coût de leurs retraites.

### ***L'inquiétante tentation du repli national***

Une telle situation sortant de toutes leurs épures, les économistes sont tentés de se contenter de démontrer qu'elle n'a pas de solution. Les décideurs politiques, eux, ne le peuvent pas: rester dans l'impasse actuelle,

ce serait courir le risque de faire basculer son propre pays dans le chaos social et l'Europe tout entière dans une crise politique qui redeviendrait soudain internationale. Car il est ici des signes encore plus probants que les statistiques. Dans les urnes, la montée des partis extrémistes ne trompe pas: un peuple mécontent vote pour l'opposition, un peuple désespéré vote pour les extrêmes. Et pour la première fois depuis très très longtemps, la presse de qualité et même de grands dirigeants ont échangé des préjugés xénophobes que l'on croyait bannis à jamais entre Européens.

Dès maintenant, la chasse au bouc émissaire est ouverte: au mieux, c'est l'Union elle-même ou la Commission – la BCE est provisoirement épargnée –, au pire c'est un pays voisin. Pour s'en tenir à un seul exemple: le fait qu'Angela Merkel ne puisse pas être crue, chez elle, quand elle démontre que le plan européen de soutien à la Grèce, reposant exclusivement sur des prêts, ne coûtera pas un centime au contribuable allemand est révélateur du degré d'angoisse de ses compatriotes.

Lors du déclenchement de la crise financière, forte du malheureux précédent des années 1930, les dirigeants européens et ceux du G20 ont su éviter le repliement protectionniste. Pourtant, la tentation n'en a pas encore été surmontée au niveau européen. **Au sein de l'Union, le protectionnisme, c'est-à-dire le chacun pour soi, à l'abri des autres, n'est plus d'ordre commercial, ni monétaire, ni financier, mais il est politique: c'est la fuite devant les solutions et les institutions communautaires.** Chacun est tenté de se protéger dans l'espace européen, voire contre lui. De mettre au point sa stratégie de désendettement et le nouveau modèle économique dont il a besoin sans tenir compte de son environnement européen.

Comment l'éviter? L'égoïsme sacré n'est-

il pas un devoir pour un Etat en difficulté? Certes, mais rien n'empêche de remplacer l'égoïsme aveugle par un égoïsme éclairé. Le repli national est la recette sûre de l'échec: nous continuons de sous-estimer le degré d'interpénétration de nos économies, pour le meilleur ou le moins bon. Fabricants de petites voitures propres, les constructeurs automobiles français ont bénéficié des primes à la casse créées chez nos voisins, autant que de la prime nationale. La consommation intérieure de ses partenaires de l'Union est le premier moteur de l'industrie allemande, tout comme le marché européen est le premier débouché de l'agriculture française. Les banques scandinaves sont fortement exposées aux risques baltes, comme le sont les banques autrichiennes à ceux de l'Europe centrale et des Balkans, ou certaines de nos banques face au risque grec. Même la France et l'Allemagne sont exposées, chacune, à leurs partenaires de la zone euro à hauteur de 15% de leurs PIB respectifs!

## II – LA SORTIE PAR LE HAUT

### *Comment agir au niveau européen pour réussir la sortie par le haut?*

**1 - D'abord en observant ensemble le paysage dévasté, pour en dresser le bilan ensemble.** La vision commune n'aura aucun mal à repérer les désastres communs. Et le regard des autres aidera chacun à mieux comprendre et à mieux juger sa situation personnelle. Pour des raisons différentes, la France, l'Allemagne et l'Italie ont surtout pâti d'une trop faible croissance. Au contraire, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Espagne et même la Grèce avaient atteint des performances remarquables, mais la crise en a montré l'extrême fragilité: chacun de ces pays doit réinventer son modèle économique. Le modèle des pays scandinaves et celui des Pays-Bas se sont montrés bien plus robustes,

mais ils ne pourraient pas supporter longtemps l'échec du grand ensemble dont dépend leur prospérité.

**2 - Second temps. Se fixer ensemble un objectif unique:** doubler le potentiel de croissance de l'Union – soit autour de 3%, au lieu du misérable 1,5% subi depuis dix ans et dont tous les économistes s'accordent à dire que, toutes choses égales d'ailleurs, il se maintiendrait pour dix ans encore. La «stratégie de Lisbonne» n'en était pas une: faute d'objectif tangible, elle se résumait à un catalogue. Au contraire, la «stratégie 2020» doit être conçue au service de cet objectif de croissance, à atteindre et à maintenir dans la durée.

Le mot «potentiel» implique que cette croissance doit être soutenable au regard des grands équilibres financiers, internes et externes. Les autres adjectifs dont le politiquement correct européen pare le substantif «croissance» doivent être considérés comme des ajouts éminemment souhaitables, non comme des conditions préalables sine qua non: une croissance «intelligente» (au sens des nouvelles technologies et de l'économie de la connaissance, le recours à la matière grise), c'est notre intérêt; «durable» (au sens écologique, donc respectueuse de l'environnement), on sait faire en Europe bien mieux qu'ailleurs; «inclusive» (horrible néologisme pour exprimer que tous doivent en profiter), les électors de chacun sauront y veiller. Mais il n'y a aucune chance d'avoir une croissance garantie grise, rose et verte s'il n'y a pas de croissance du tout.

**3 - Se mettre d'accord sur le partage des responsabilités.** Il ne s'agit pas de définir à Bruxelles une politique économique unique pour faire face aux difficultés très différentes que rencontrent les 27 Etats membres pour surmonter la même anémie. **C'est à chaque**

**capitale de définir son nouveau modèle économique, mais en tenant compte de ses voisins.** En parlant avec eux et en sachant que la solution passera par la prise en compte de l'intérêt commun. Chaque instrumentiste doit composer sa propre partition, et le chef d'orchestre communautaire doit veiller à ce que l'ensemble joue en harmonie. Chance: c'est très exactement dans cet esprit qu'a été conçu le traité de Lisbonne, avec ses institutions et ses compétences nouvelles!

**4 - Mettre en place les mécanismes et les instruments permettant de conduire la stratégie.** Les dirigeants en sont bien conscients, qui expérimentent les sommets de l'Eurogroupe et qui tâtonnent à la recherche d'une forme de «gouvernement économique». Pourtant, maintenant qu'elle est largement acceptée, cette expression décrit mal ce dont nous avons besoin. Un «gouvernement», c'est trop si l'on entend par là donner à l'Eurogroupe, par exemple, des pouvoirs comparables à ceux d'un exécutif national. Mais c'est trop peu si l'on réalise que l'objectif 2020, quel qu'il soit, exige un très large débat politique entre tous les Etats membres, tant sur le but ultime que sur les modèles nationaux de croissance eux-mêmes: un exercice politique ambitieux et inédit. Ainsi, trop concentrées sur la seule prévention de nouvelles crises, les premières réflexions de la Commission et de l'Eurogroupe, sont difficilement acceptables pour les gouvernements: quelle serait la légitimité d'un cénacle européen, quelle qu'en soit la composition, pour donner le feu vert à un projet de budget national?

Une voie apparemment plus complexe mais sans doute plus prometteuse est d'élargir le cercle. D'associer pleinement les parlements nationaux et, à travers eux, les acteurs économiques, les partenaires sociaux, les médias de tous nos pays. Ne

pas inventer de nouvelles contraintes, mais des procédures, des méthodes de travail nouvelles, qui incitent au travail en commun. La conférence interparlementaire évoquée ci-dessous en est un exemple parmi beaucoup d'autres. Voilà une tâche éminente, dont le chef d'orchestre naturel sera le Président du Conseil européen.

Subsidiairement, pour éclairer le débat avant la décision et pour contrôler ensuite l'application de celle-ci, nous aurons besoin d'instruments d'analyse et de mesure. Nous disposons déjà de tableaux de comptabilité économique de l'U.E. et de la zone euro, mais l'expérience a montré que certains chiffres nationaux élémentaires n'étaient pas fiables. Curieusement, après dix-huit ans de contraintes communautaires sur les soldes budgétaires («critères de Maastricht» et pacte de stabilité), nous ne disposons toujours pas de comptes publics consolidés des 27, ni même des 16 pays de la zone euro. Au total, quel est l'effet des finances publiques sur la conjoncture économique dans l'Union? On ne sait pas le mesurer de manière précise! A défaut de bénéficier d'un budget de taille fédérale permettant une politique contra-cyclique significative, l'Union a besoin de savoir quel est le résultat de la somme algébrique des budgets nationaux. De la même manière, pour juger de la situation d'un membre de la zone euro ou de celle-ci tout entière, nous devons prendre en compte prioritairement les soldes commercial et financier envers l'extérieur de la zone. Il en va de même pour l'endettement.

**5 - Si nous lançons ainsi le grand débat économique à l'échelle de l'Union, profitons-en pour ouvrir la question jamais débattue des relations entre les budgets nationaux et le budget européen.** Quelles en sont les données?

### 5.1 *Le budget communautaire à l'âge de glace*

Le financement des politiques européennes est dans l'impasse. Faute d'avoir donné à l'Union de véritables ressources propres, comme le prévoient pourtant tous les traités européens, les Etats membres se sont condamnés à être ses seuls contribuables: ce sont les budgets nationaux qui financent à 80% le budget européen. Anti-communautaire par essence, ce système incite évidemment chaque Ministre des Finances à se comporter en Mrs. Thatcher exigeant le «juste retour» de sa cotisation. Résultat: vingt-cinq ans après, malgré quatre nouveaux traités, qui ont accru considérablement les compétences de l'Union, et trois vagues d'élargissement, qui ont doublé le nombre de ses membres «pauvres», le budget communautaire reste scotché à 1% du PIB, inférieur d'un quart au plafond que même la Dame de Fer avait accepté! Pour résumer, disons qu'avant la crise les grands argentiers ne voulaient pas payer et que, depuis la crise, ils ne le peuvent plus.

Or, c'est précisément le moment où l'Europe ne peut plus s'en tenir au régime minceur. Conformément au traité de Lisbonne se met en place un service diplomatique européen, qui sera placé sous l'autorité de Lady Ashton, en vue de conduire une politique commune: il y faudra un minimum de crédits de fonctionnement et de crédits opérationnels. Le traité accroît également les compétences de l'Union en matière d'énergie, de recherche, de politique spatiale, d'immigration: sans argent, autant arrêter tout de suite. Il y a plus grave: des programmes industriels majeurs essentiels, décidés depuis plusieurs années, comme le réseau de satellites Galileo (le GPS européen) et le centre mondial de recherche sur l'énergie de fusion, ITER, risquent de s'interrompre faute de financements

complémentaires. La première mouture de la «stratégie 2020» prévoit plusieurs autres programmes de ce genre, au nom de la croissance verte et de l'économie de la connaissance. Comment faire?

Le meilleur moyen est sans doute de mettre les dirigeants en face de leurs responsabilités. Depuis une bonne dizaine d'années, en mal d'économies, les gouvernements des principaux pays contributeurs ont tellement terrorisé leurs partenaires et la Commission européenne elle-même que l'idée d'accroître le budget européen paraît inconvenante. Elle le serait si, face à la crise, les mêmes gouvernements avaient renoncé à financer toute nouvelle politique européenne. Or, il n'en est rien! Le dernier Conseil européen a décidé de consacrer la bagatelle de 2,4 Md par an, dès 2010, à aider les pays en développement à lutter contre l'effet de serre. Cette somme sera réunie par une contribution de chaque Etat membre, selon une clef de répartition ad hoc, différente de la clef communautaire habituelle. De la même manière, l'aide à la Grèce sera financée par des prêts accordés par certains Etats, sans passer, ni par le budget communautaire, ni même par l'intermédiaire d'une institution financière communautaire comme la BEI.

On comprend l'argument: puisque, de toute façon, c'est le contribuable national qui paiera, ou qui viendra en garantie, pourquoi passer par l'intermédiaire du budget de l'Union? Mais il y a un moyen très simple d'éviter de solliciter les budgets nationaux, c'est de donner à l'Europe de nouvelles ressources propres. Là, la suggestion est reçue comme risible, à un moment, dit-on, où la relance de nos économies exige la plus grande prudence fiscale. La réalité est très différente. Une puissante source de revenu budgétaire sera mise en place à partir de 2013 avec la mise aux enchères des droits d'émission

de gaz carbonique auprès des producteurs d'énergie et de l'industrie lourde: pourquoi les 30 à 60 Md de ressources nouvelles que rapportera cette politique communautaire, décidée entièrement à Bruxelles, devraient-ils être affectées intégralement aux budgets nationaux? De même, à l'initiative de la France, la Commission réfléchit sur la mise en place aux frontières d'un instrument de correction de la concurrence déloyale des pays qui ne luttent pas contre le changement climatique: voilà une ressource dont la destination naturelle devrait être le fonds commun européen. Entre la gamme des idées présentées en avril 2010 dans le document de travail du Commissaire Semeta et celles que M. Lepetit a remises au même moment dans son rapport au Ministre français des Finances, le moins que l'on puisse dire est que nul ne s'interdit de réfléchir à des fiscalités nouvelles. Avec une limite commune à toutes ces réflexions: ces ressources sont conçues comme devant alimenter, tantôt le budget national, tantôt un hypothétique fonds mondial, mais jamais le budget communautaire, qui reste le trou noir du débat politique européen.

Eh bien, portons le sujet à la lumière! Si les gouvernements préfèrent bannir toute dépense nouvelle et tout impôt nouveau dans leur stratégie de sortie de crise, l'Union ne pourra qu'accompagner cette rigueur. Mais s'ils jugent nécessaire de lancer des initiatives budgétaires nouvelles, alors l'Union doit être l'une des parties prenantes.

Car on finit par oublier l'essentiel. Partout, le budget est le véritable instrument de mesure de l'esprit de solidarité. Et le budget européen mesure aussi la confiance que les participants placent en l'aventure commune, *l'affectio societatis* au sein de la famille. **Plafonner son budget, c'est plafonner la confiance en l'Europe, c'est donner un coup d'arrêt à la solidarité entre Européens.** Les controverses pénibles sur le

principe même d'une aide à la Grèce n'en sont, hélas, qu'une triste illustration.

### 5.2. *L'intérêt d'une approche commune des budgets nationaux: les «dividendes de l'Europe»*

On en arrive au seul argument valable pour encadrer le budget communautaire: la charge fiscale qui pèse déjà sur les contribuables européens est telle qu'il serait déraisonnable d'en rajouter. Ce n'est que trop évident. Mais justement, c'est là qu'il faut comprendre tout ce que la dimension européenne peut apporter pour aider les Etats membres à équilibrer leurs finances et en maximiser l'efficacité. Là encore, c'est un débat que nous n'avons jamais eu entre nous, et c'est le moment d'oser l'ouvrir.

Au fond, il s'agit tout simplement d'appliquer le principe de subsidiarité en matière financière. Chaque fois que l'Union exerce une compétence au lieu et place d'un Etat membre, non seulement cela doit se faire sans charge fiscale nouvelle pour le contribuable, mais cela doit même permettre, toutes choses égales par ailleurs, de réduire les dépenses totales. C'est bien ce que font les grands groupes industriels: on met les services communs en pool pour profiter des économies d'échelle.

Ainsi, il y a deux manières de concevoir le nouveau service d'action extérieure de l'Union. Celle qui a prévalu, de manière implicite, jusqu'à présent conduirait en fait à en faire un 28e service diplomatique à côté des 27 ministères des affaires étrangères. Ce serait évidemment une absurdité, politique, administrative et financière. La bonne approche est celle qui consiste, dans chaque pays, à mettre à profit la centralisation à Bruxelles de certaines analyses et certaines politiques pour faire des économies au niveau national. Entre la formule d'un 28e réseau et la fusion des 27 existants au sein d'un Quai d'Orsay européen unique, la

gamme des solutions intermédiaires est large: que tous les Etats membres soient représentés à Washington ou Pékin est compréhensible, mais que 4 ambassades de pays européens, plus celle de l'Union, soient présentes au Botswana, c'est au moins 3 de trop. Il en va de même pour les services consulaires, alors que les accords de Schengen et les traités européens posent le principe de la coopération consulaire sans limite entre les Etats membres.

Relativement faibles dans le cas des services diplomatiques et consulaires, les économies peuvent être bien plus substantielles dans d'autres domaines. Soit du fait d'un transfert de compétences d'un même type vers Bruxelles, soit tout simplement par la comparaison systématique des actions des uns et des autres dans le souci d'éviter les doubles emplois. Ainsi, en matière de recherche, l'Union affecte chaque année des sommes substantielles, autour de 8 Md, pour un programme-cadre. Mais il s'y ajoute les dépenses nationales, dont la plus grande partie sont décidées dans l'ignorance de ce que font les voisins, avec des duplications et des concurrences inutiles. Il en va de même pour l'aide au développement: l'addition des budgets nationaux aboutit à une somme dix fois supérieure au budget communautaire, lui-même dupliqué par le budget intergouvernemental du Fonds européen de développement. Sur le terrain, les représentants des Etats membres et ceux des divers services compétents de la Commission s'ignorent et se concurrencent au mépris de la bonne gestion et, plus encore, de la bonne diplomatie. Le temps des vaches maigres ne permet plus ce genre de gaspillage.

Encore plus prometteur est le domaine tabou de la défense. Les risques de double emploi entre l'Union européenne et l'OTAN, sans cesse mis en avant par les Américains, devraient faire sourire face aux multiples redondances qui existent entre nos forces

nationales. Nos 27 armées ont un total de 2 millions d'hommes sous l'uniforme. Moins de 5% de ceux-ci sont capables de mener «une action de forte intensité», comme on dit pudiquement, c'est-à-dire de combattre. C'est sans grande importance, dira-t-on, puisque nous n'avons plus d'ennemi: nous avons réussi le miracle de la réconciliation entre nous, aucun Etat extérieur ne nous menace et nous n'ambitionnons plus d'envahir quiconque. Mais précisément, si nous n'avons plus d'ennemi, pourquoi cet empilement de moyens hétéroclites, désuets, redondants, dont le coût est disproportionné par rapport à l'efficacité potentielle que, d'ailleurs, on ne mesurera jamais? Rappelons que, malgré les efforts d'un budget militaire proche de 2% du PIB, la France n'a pu envoyer en Afghanistan que 3 hélicoptères d'assaut de dernière génération...

Voilà vingt ans que la guerre froide est terminée. Nous n'avons profité que très partiellement des «dividendes de la paix». Il y manque, de ce côté-ci de l'Atlantique, les «dividendes de l'Europe.» La crise sans précédent de tous nos budgets nationaux est une occasion unique de faire enfin ce que commande le bon sens, qu'attendent nos opinions publiques (les sondages sont ici écrasants) et que conseillent tous nos militaires, rompus depuis vingt ans aux exigences de la coopération internationale: se partager les rôles, entre Européens, pour la défense de l'Europe dans le monde d'aujourd'hui. Le traité de Lisbonne permet des formules souples de coopération entre ceux des pays qui sont prêts à avancer sans attendre les autres. C'est à plusieurs, idéalement à 27, que doit être fait l'exercice, jusqu'ici trop solitaire, d'une programmation militaire pluriannuelle, telle que celle qui prend, en France, la forme d'une loi. Seule, une vraie coopération européenne peut nous permettre d'économiser sensiblement sur la défense sans compromettre notre sécurité.

### ***L'instrument de la coordination: la conférence interparlementaire***

En matière budgétaire, la pratique parlementaire la plus répandue dans la zone euro distingue le débat d'orientation, qui a lieu généralement au printemps, et le vote proprement dit, qui intervient à l'automne.

Pourquoi ne pas inviter les parlements nationaux à faire précéder le débat d'orientation propre à chacun par un débat commun? Celui-ci se tiendrait par vidéoconférence: chacun se sent plus à l'aise chez soi, et cela permettrait de mobiliser plus facilement la presse nationale.

Le simple fait qu'un tel débat ait lieu aurait trois avantages appréciables.

- Le débat devrait évidemment se fonder sur des hypothèses économiques communes: les prévisions relatives aux PIB, aux taux d'intérêt, au cours de l'euro, au prix du baril, etc. devraient être identiques. Progrès sensible par rapport à la pratique actuelle, où chacun choisit les prévisions qui facilitent ses choix.

- L'ouverture du débat national sur les orientations budgétaires par la prise en compte de la dimension européenne et des perspectives de chacun des partenaires serait un rempart non négligeable contre la tentation du repli sur soi.

- Enfin, ce serait évidemment l'occasion de faire le point et de se comparer mutuellement sur la manière dont chacun honore ses engagements européens, qu'il s'agisse du pacte de stabilité et de croissance ou des politiques liées à la stratégie 2020, par exemple. Sans autre sanction et sans autre encouragement que ceux du regard des autres.

Il faut rappeler que le recours à ces comparaisons nationales était au cœur de feu la stratégie de Lisbonne. Mais les gouvernements se sont opposés à la publication, autre que confidentielle, des

performances individuelles, qui n'aurait pas été flatteuse pour certains amours-propres nationaux. Cette comparaison, ce «benchmarking», est pourtant un outil essentiel. La mobilisation des parlements est une meilleure garantie de sa large diffusion auprès des médias et des opinions publiques.

### **III – POUR UNE CHARTE FINANCIERE DE L'EUROPE**

Les finances publiques de l'Union ont été le vrai échec de la Convention européenne, dont les travaux ont conduit au traité d'aujourd'hui: les diplomates qui représentaient les gouvernements à la Convention n'étaient pas habilités par les Ministres des Finances à traiter le sujet.

C'est maintenant qu'il faut le faire. De manière réaliste et responsable. Mais avec la volonté d'aboutir, car il y va de la réussite du traité de Lisbonne, de la stratégie 2020 et de la reconstruction de nos économies dans l'après-crise. Ce dont l'Union a besoin, ce n'est rien de moins que le volet financier du traité de Lisbonne. Il est trop tôt pour définir la forme juridique que cela pourra prendre. Contentons nous pour l'instant d'employer la formule, à la fois ambitieuse et volontairement vague, de **charte financière de l'Union**.

Trois préoccupations nouvelles devraient guider l'élaboration de cette Charte.

- Trouver le moyen de financer les politiques européennes, par le budget communautaire chaque fois que possible, et sinon autrement.

- Permettre une coordination optimum des politiques budgétaires des Etats membres, non seulement quant à leurs soldes, mais aussi quant à la répartition des dépenses.

- Assurer un contrôle démocratique, et d'abord parlementaire, de toutes les dépenses engagées pour remplir les objectifs communs.

En toute première analyse, cela pourrait passer par les initiatives suivantes.

### **1 – Identifier et clarifier les diverses catégories de dépenses «liées aux politiques européennes»**

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le budget de l'Union est loin d'être le seul instrument permettant de financer les politiques européennes et, au-delà, les actions liées à des objectifs communs européens. **En fait, il n'y a pas moins de 7 catégories de sources, obéissant chacune à des règles différentes.**

1.1. *Le budget européen* proprement dit. Depuis le traité de Lisbonne, il est adopté par accord entre le Conseil et le Parlement, selon une procédure particulière de codécision. En 2010 il se monte à 123 Md. Depuis 1988, le budget annuel est enserré dans un cadre pluriannuel qui plafonne les dépenses en 5 catégories. Le cadre en cours porte sur les années 2007-2013 et doit faire l'objet d'une révision à mi-parcours en 2010.

1.2. *Le FED, Fonds européen de développement*, finance l'aide aux pays ACP. C'est un fonds interétatique, mais il est géré sous un contrôle politique assez étroit du Parlement européen. Tout le monde convient qu'à terme il a vocation à rejoindre le budget communautaire, mais chaque présidence tournante successive y renonce vite: la clef de répartition du financement entre les Etats membres est différente de la clef communautaire, et sa renégociation n'est envisageable que dans le cadre d'une refonte globale des finances européennes.

Comme on l'a vu supra, les gouvernements sont tentés de reproduire ce type de formule: ils y ont recouru, presque en catimini, lors du Conseil européen de mars 2010, pour financer l'aide promise par l'U.E. aux pays en développement pour lutter contre l'effet de serre. Mais à la différence du FED, pour l'instant il ne

s'agit pas d'un fonds doté d'un statut, de règles de fonctionnement et d'un contrôle démocratique. Les gouvernements se sont simplement mis d'accord sur le principe et le montant de l'aide, et sa répartition entre les Etats membres – à l'exception du budget communautaire.

1.3. *Les contributions officielles des Etats membres au financement de politiques ou d'institutions européennes.* C'est une rubrique assez vaste et hétérogène. On y trouve à la fois:

- Les cofinancements nationaux des programmes communautaires qui les requièrent: fonds structurels, politique de cohésion, programme-cadre recherche notamment.

- Les financements nationaux complétant des programmes communautaires ou complétés par eux: les financements des programmes spatiaux de l'ESA, ceux du fonctionnement d'une majorité d'agences européennes en sont des illustrations.

- Les dépenses engagées par les Etats pour des actions parallèles à celles de l'Union sont une variante de cette catégorie: ainsi pour les opérations de maintien de la paix, dont les dépenses civiles sont prises en charge par le budget européen, selon des procédures appropriées, alors que chaque Etat garde la responsabilité de ses dépenses militaires opérationnelles. Notons au passage que les Etats qui acceptent de participer à de telles opérations payent deux fois (sur leur budget national et dans leur participation au budget commun), à quoi s'ajoutent les pertes humaines: c'est un domaine où il existe une marge de progression dans la solidarité communautaire.

1.4. *Les dépenses nationales qui contribuent à la réalisation d'objectifs communs européens.*

C'est la catégorie sans doute la plus importante en volume, mais aussi celle qu'il est le plus difficile de cerner de manière

précise. Par «objectifs communs européens», il faut entendre les domaines dans lesquels la compétence juridique et financière reste essentiellement nationale, mais pour lesquels les Etats membres se donnent ensemble les mêmes objectifs: la stratégie de Lisbonne, le plan énergie-climat, la stratégie de sécurité de l'Union en sont les meilleurs exemples.

Identifier ces dépenses et les évaluer est très important pour deux raisons. D'une part, face aux difficultés extrêmes d'accroître le budget européen, c'est le seul moyen de vérifier que pourront être financés ces objectifs majeurs; d'autre part, le bon usage de ces fonds pose un problème de contrôle démocratique, donc de coordination entre les parlements nationaux, qui en disposent, et le parlement européen, chargé de suivre la réalisation des objectifs.

1.5. *Les dépenses engagées par les Etats membres au profit de citoyens de l'Union venant bénéficier de leurs services publics.*

Ce problème radicalement nouveau n'a jamais donné lieu à examen dans un cadre communautaire. Pourtant, il y a déjà cinq ans, l'arrêt Watts de la Cour de Justice a joué le rôle de détonateur: la Cour a contraint le N.H.S. britannique à payer à un hôpital français les frais de chirurgie liés au traitement d'une ressortissante britannique qui n'avait pu obtenir des soins appropriés dans son pays. Cette validation juridictionnelle du «droit au tourisme sanitaire» a une portée telle que l'Espagne, dont les services hospitaliers sont particulièrement prisés de ses voisins, s'est opposée au projet de directive destiné à y donner suite. Mais le problème ne pourra pas être éternellement éludé. D'autant qu'il ne se limite pas au domaine de la santé: le droit communautaire supprimant désormais les conditions de ressources dont un citoyen européen devait justifier pour séjourner dans un autre pays de l'Union, le partage de la prise en charge de l'aide sociale devra bien être négocié entre les Etats, bilatéralement, multilatéralement, ou au niveau

communautaire. Une forme de chambre de compensation sera sans doute nécessaire. Mieux vaut y réfléchir et s'accorder avant d'être débordé par le nombre de cas.

1.6. *Les prêts de la B.E.I.* qui financent des projets communautaires, souvent en complément de fonds européens. Institution originale, créée par le traité de Rome mais dont les seuls actionnaires sont les Etats membres, la B.E.I. est un puissant financeur des investissements décidés à Bruxelles. Son rôle ne pourra que s'accroître en période de très basses eaux budgétaires.

1.7. Il existe maintenant une *autre catégorie de prêts, consentis par certains Etats membres à d'autres Etats membres en difficulté financière*. Le traité a prévu un mécanisme d'aide de l'Union aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles (article 122). Depuis la crise grecque s'ajoute maintenant la possibilité de prêts publics accordés par certains gouvernements, même à un pays de l'euro, selon une clef de répartition au cas par cas. Les parlements nationaux sont saisis de la validation juridique et politique de la décision mais, s'agissant de l'exercice de la solidarité européenne et du fonctionnement de la zone euro, leur intervention ne doit pas être exclusive de celle du parlement européen. Encore un domaine nouveau pour la coopération interparlementaire.

## **2 – Trouver un nouveau mécanisme de ressources propres pour alimenter le budget communautaire**

Complètement tabou entre les gouvernements, et même, depuis dix ans, à la Commission européenne, le sujet a fait l'objet d'un premier défrichage politique par le précédent parlement européen, en liaison avec les commissions compétentes des parlements nationaux. Adoptée à une très large majorité, la résolution du 29 mars 2007 peut être considérée comme le plus petit commun dénominateur des groupes

politiques et d'une majorité de parlements – mais l'unanimité sera requise à la fin du processus. Entre-temps la matière s'est enrichie, si l'on peut dire, des nombreuses idées de taxes écologiques ou bancaires émises à l'occasion des débats sur la lutte contre le changement climatique ou contre les dérèglements bancaires.

Le Parlement européen pourra difficilement accepter une simple révision a minima du cadre financier pluriannuel en vigueur s'il n'obtient pas l'expression d'une volonté politique forte du Conseil de créer de nouvelles ressources propres, en contrepartie de la suppression progressive des contributions budgétaires nationales. La mise en place d'une Conférence financière européenne évoquée plus loin pourrait être une avancée significative.

### **3 – Garantir un contrôle démocratique des actions cofinancées**

Prenons un cas concret. L'Union intervient dans une opération de maintien de la paix. Forte des pouvoirs que lui confère le traité de Lisbonne, la Haute-Représentante coordonne l'action des forces militaires, payées par les Etats volontaires, les moyens de coopération des Etats membres, et ceux des divers services de la Commission impliqués. En cas de besoin, elle peut suspendre les négociations d'aide et même les négociations commerciales engagées par la Commission avec l'une des parties au conflit. L'intervention de l'Union peut désormais être globale. Elle doit donc être contrôlée et jugée en tant que telle. En l'état actuel, ni les parlements nationaux, ni le parlement européen ne sont en mesure de le faire: chacun est limité à la vision de l'emploi de ses crédits propres.

Autre exemple, la multiplication des catastrophes naturelles a donné sa pleine actualité à la proposition de Michel Barnier de créer une force européenne de protection civile. La Commission y travaille. Là encore,

il y aura mélange de moyens nationaux et communautaires: qui contrôlera quoi?

Et si des Etats lancent une coopération à quelques-uns, dans quelque domaine que ce soit, il faudra bien trouver le moyen de combiner le contrôle des parlements nationaux avec une vision communautaire.

### **IV – POUR UNE CONFERENCE FINANCIERE EUROPEENNE**

L'urgence de l'après-crise conduira naturellement à prendre un certain nombre d'initiatives pragmatiques, sans attendre une négociation globale. Mais celle-ci sera vite nécessaire, si l'on ne veut pas laisser se tisser un embrouillamini de fonds, de mécanismes, d'accords partiels, de clefs de répartition, échappant à la maîtrise de leurs auteurs et, évidemment, à tout contrôle politique ou médiatique.

Donner à l'Union son statut financier exigera une négociation longue, complexe, d'une difficulté politique exceptionnelle. Mais nous savons d'expérience quelle est la méthode permettant de gérer la complexité dans le cadre européen: c'est la formule de la convention, c'est-à-dire, la réunion de représentants des gouvernements et des parlements nationaux avec ceux des institutions communautaires.

La dernière présidence belge avait pris l'initiative de réunir la Convention pour l'avenir de l'Europe, dont elle avait fait adopter le mandat: il aura fallu près de dix ans, mais l'Union a maintenant ses institutions nouvelles. **La présidence belge pourrait convoquer une conférence financière européenne, de composition comparable.** Sa mission serait de proposer un accord politique d'ensemble sur la répartition des rôles entre budgets nationaux et communautaire sur le financement des politiques européennes, sur le régime des ressources du budget de l'Union, et sur le contrôle démocratique du tout.