



E3G

Un budget européen pour l'avenir

Principes pour la réforme du budget
européen

Nick Mabey, Jennifer Morgan, Jesse
Scott, Rebecca Bertram

Avril 2008

A propos d' E3G

E3G est une organisation européenne indépendante, sans but lucratif, d'intérêt public qui a pour objectif d'accélérer la transition mondiale vers le développement durable.

E3G bâtit des coalitions intersectorielles afin d'atteindre des objectifs clairement définis, choisis pour leur capacité à amplifier et accélérer le changement.

E3G travaille en partenariat étroit avec des acteurs divers (gouvernements, milieux politiques, entreprises, société civile, communauté scientifique, média, fondations d'intérêt public et autres) animés par les mêmes intérêts.

De plus amples informations sont disponibles sur www.e3g.org

Third Generation Environmentalists Ltd (E3G)

The Science Museum

Exhibition Road

Londres SW7 2DD

Tél. : + 44 (0) 20 7942.4060

Fax : + 44 (0) 20 7942.4062

www.e3g.org

© E3G 2008



Ce travail est autorisé par Creative Commons Paternité-Partage des Conditions Initiales à l'Identique 2.0

Vous êtes libres :

- de reproduire, distribuer et communiquer cette création au public
- de modifier cette création

Selon les conditions suivantes :

- Paternité. Vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'oeuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'oeuvre).
- Partage des Conditions Initiales à l'Identique. Si vous modifiez, transformez ou adaptez cette création, vous n'avez le droit de distribuer la création qui en résulte que sous un contrat identique à celui-ci.
- A chaque réutilisation ou distribution de cette création, vous devez faire apparaître clairement au public les conditions contractuelles de sa mise à disposition.
- Chacune de ces conditions peut être levée si vous obtenez l'autorisation du titulaire des droits sur cette oeuvre.
- Rien dans ce contrat ne diminue ou ne restreint le droit moral de l'auteur ou des auteurs.

Ce qui précède n'affecte en rien vos droits en tant qu'utilisateur (exceptions au droit d'auteur : copies réservées à l'usage privé du copiste, courtes citations, parodie...)

Un budget européen pour l'avenir

Principes pour la réforme du budget européen

7 avril 2008

Résumé

- > L'Europe a besoin d'un budget qui réponde aux défis futurs et non aux débats politiques passés. La révision du budget déterminera la forme du budget européen jusqu'en 2020 : il convient de procéder à un changement radical pour que le budget reflète effectivement les priorités futures des Européens.
- > Le budget de l'UE représente seulement 1% du PIB européen, et ce pourcentage n'a pas cessé de diminuer au cours de ces 20 dernières années. Ce n'est non pas une augmentation insoutenable et inconsidérée du budget qui pourrait représenter un danger lors de cette révision du budget mais bien l'incapacité à déterminer des priorités claires. Centrer le débat sur les limites budgétaires à ce stade entraînerait un retour à de vieux reflexes, nuisibles au débat d'idées.
- > Le budget de l'UE est modeste et devrait donc se concentrer sur les secteurs qui présentent une haute valeur ajoutée dans les domaines où l'Europe a choisi d'agir de manière concertée. Le budget devrait refléter les priorités du traité de Lisbonne et privilégier, d'une part, les actions qui permettent d'asseoir le rôle européen dans le monde et, d'autre part, les infrastructures et innovations nécessaires pour mener à bien ce rôle.
- > L'Europe est un chef de file dans le changement climatique, mais les priorités de l'Union que sont la sécurité énergétique et climatique ne sont pas inscrites dans le budget actuel. Il n'y a pas un seul État membre qui puisse investir dans un nouveau système d'énergie européen à faible taux d'émission de CO₂, ou assurer l'investissement de taille nécessaire au développement de technologies telles que le captage et le stockage de CO₂ ou l'énergie solaire concentrée. Des plans européens ambitieux pour la mise en place de nouvelles technologies et infrastructures n'ont toujours pas été

financés, ce qui réduit d'autant plus la crédibilité européenne vis-à-vis du secteur industriel et des autres pays. Une option pourrait être de créer un nouveau budget -limité dans le temps- dédié à la sécurité énergétique et climatique, co-financé par l'Union européenne et les États membres, qui inclurait la vente aux enchères de permis d'émission de CO2.

- > Les Européens ne pourront aspirer à la sécurité climatique que si les grands pays en développement tels que la Chine et l'Inde commencent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces pays sont encore pauvres et ont bien moins contribué au changement climatique que l'Europe. Pour obtenir un accord international, l'Europe pourrait avoir à dépenser entre 30 et 100 milliards d'euros par an pour aider ces pays à réduire leurs émissions ; le budget de l'UE apparaît être le relais logique pour assurer un partage équitable de ces coûts entre les différents États membres.
- > L'Europe doit relever des défis importants liés aux questions de migration, d'instabilité et de pauvreté qui touchent son voisinage immédiat ; le changement climatique ne fera qu'exacerber tous ces problèmes. Le budget devrait soutenir le nouveau service pour l'action extérieure de l'UE afin de trouver une solution à ces problèmes et de promouvoir la stabilité et la prospérité à long terme dans son voisinage.
- > Les citoyens européens estiment que le budget européen est à la fois une décision et un projet qui demeure éloigné de leurs propres réalités, et manque, qui plus est, de légitimité à leurs yeux. Les Européens devraient être directement consultés pour fixer les priorités budgétaires générales. Cette consultation pourrait prendre la forme d'un processus participatif – comme un sondage à caractère délibératif (*deliberative polling*) – en association avec le Parlement européen. Une option plus radicale consisterait à utiliser le processus électoral européen prévu en 2009 pour soumettre les priorités budgétaires directement au vote des citoyens.

1. Un budget européen pour l'avenir

L'Europe doit faire des choix tournés vers l'avenir et non le passé. Les principaux problèmes mondiaux qui domineront le 21ème siècle - qui vont du terrorisme au changement climatique, en passant par les vagues de migrations ou la criminalité organisée - ne peuvent pas être gérés par les nations agissant individuellement. La résolution de ces problèmes nécessite une mise en commun de la souveraineté. L'Europe constitue un exemple de partage de

souveraineté qui a fait ses preuves et qui demeure à cette échelle inégalé dans le monde. Son succès continu importe à tout le monde, pas seulement aux Européens.

Le budget est l'une des armes les plus puissantes de l'arsenal politique de l'Europe. La méthode retenue par une organisation pour collecter et dépenser ses ressources financières est en effet un révélateur essentiel de ses priorités. Actuellement, l'UE est, de ce point de vue, en situation d'échec. L'Europe ne pourra pas être capable d'assurer sa sécurité et sa prospérité si elle n'arrive pas à mieux aligner ses ressources sur les défis qu'elle doit relever.

La révision du budget en 2008 déterminera les grands axes des dépenses européennes jusqu'en 2020. Un changement important devrait être opéré qui viserait à délaissier la sécurité alimentaire pour se tourner vers la sécurité climatique et énergétique. Si le climat et la sécurité énergétique ne sont pas assurés, d'autres projets européens, des anciens comme des nouveaux, ne seront plus soutenus et seront voués à l'échec. Ceci est un impératif primordial. Les programmes structurels européens devraient privilégier la promotion des infrastructures intelligentes et des systèmes de mise à l'épreuve des changements climatiques (*climate proofing*) dans les États membres les moins riches, ainsi que la gestion des risques susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur la stabilité aux frontières de l'Europe via la politique européenne de voisinage.

Un budget de l'UE structuré en fonction de ces priorités devrait servir de référence dans la gestion des dépenses publiques des États membres. Il devrait être conçu pour ouvrir de nouvelles opportunités commerciales et augmenter l'investissement privé à l'échelle mondiale dans les domaines de l'énergie non-polluante, de l'efficacité des ressources énergétiques et des infrastructures intelligentes. L'apport d'un tel budget dans l'accomplissement des objectifs de l'Europe fournirait un exemple concret des bénéfices que peut recueillir une action européenne lorsqu'elle est commune, et auto-générerait une pression publique positive pour maintenir un investissement important dans ces domaines.

2. Influencer le débat

Le président de la Commission européenne, Jose Manuel Barroso, considère que la réforme du budget est « une de ces événements qui ne se présente qu'une fois dans une vie ». Or, ce n'est que si la réforme commence par un réexamen

fondamental des objectifs politiques – comme indiqué dans la communication de la Commission intitulée « *réformer le budget, changer l'Europe* », qu'elle restera un événement unique.

Certains observateurs ont proposé que la révision du budget commence par un débat sur la limite des ressources globales. Néanmoins, le budget de l'UE représente seulement 1% du PIB européen, et ce pourcentage a constamment diminué au cours de ces 20 dernières années. Ce n'est pas une augmentation insoutenable et inconsidérée du budget qui pourrait représenter un danger lors de cette révision du budget mais bien l'incapacité à déterminer des priorités claires. Se centrer sur les plafonds budgétaires des dépenses ne ferait que rouvrir la boîte de Pandore et entraînerait un retour à l'inertie des débats sur les contributions nettes des Etats membres.

La réforme de budget devrait être un processus en constante évolution qui devrait suivre les priorités de l'UE : le Parlement européen a un rôle clé à jouer pour stimuler ce processus et pour remédier à la détérioration des relations entre l'UE et ses citoyens, dont l'éloignement croissant et l'hostilité aux institutions communautaires ne fait que stigmatiser l'échec de l'UE à communiquer sur les avantages de l'action européenne.

Plus l'investissement sera réalisé en amont et plus les bénéfices tirés en seront importants. L'UE peut et devrait réaliser, et cela avant 2014, une réorientation importante des fonds structurels et de cohésion, ainsi que des programmes de financement de la recherche, du développement et de l'innovation. De manière générale, les décisions prises en amont sur les objectifs et les moyens communs créent un cercle vertueux qui pourrait aboutir à de meilleurs résultats que ceux traditionnellement obtenus après un cycle de négociations houleux propice aux pressions politiques. Tout ceci plaide pour un processus de réforme budgétaire qui soit précédé d'un débat ouvert sur les priorités européennes, et qui donne une priorité forte à des secteurs où l'action européenne fournit des biens publics essentiels.

3. Fournir des biens publics européens

Le budget de l'UE devrait être un mécanisme ciblé destiné principalement à servir des biens publics européens – à savoir des projets qui modèlent de manière interactive le changement et créent des avantages supplémentaires clairs comparativement aux actions menées individuellement par les différents États membres - ce qui donne une valeur ajoutée maximale à l'intérêt de la

communauté européenne. De tels projets devraient impliquer le secteur public, l'industrie ainsi que d'autres acteurs. Ayant pris acte de l'importance du défi à relever dans les domaines du climat et de l'énergie, nous devrions abandonner le modèle actuel de soutien aux projets qui privilégient une approche ascendante (*bottom-up*), et s'engager dans le soutien de programmes à dimension européenne spécifiquement ciblés pour atteindre des résultats concrets portant une véritable transformation.

Le budget européen de 2020 doit refléter l'évolution de la forme institutionnelle et des missions de l'UE telles que définies dans le traité de Lisbonne. Une Europe qui a décidé d'agir de concert pour influencer la globalisation et faire face aux turbulences du monde qui déterminent de plus en plus nos priorités a besoin d'un budget approprié pour supporter le changement. C'est l'Europe qui a fixé ces objectifs, c'est également à l'Europe de mettre en oeuvre, dès à présent, les moyens pour les réaliser.

Le traité de Lisbonne a confirmé que l'énergie et le changement climatique devaient être considérés comme des défis fondamentaux ; il a également mis en avant l'importance de la recherche et du développement et a renforcé le rôle mondial de l'Europe avec la mise en place de nouvelles capacités pour l'action extérieure. Les dépenses de l'UE doivent se concentrer là où elles peuvent avoir le plus grand impact à l'intérieur des frontières de l'Europe et au-delà de celles-ci ; elles doivent remédier aux risques et aux injustices mondiaux et régionaux que comporte le changement climatique et établir la norme à respecter pour l'investissement public mondial.

Le traité de Lisbonne a fixé un programme ambitieux pour les institutions européennes qui s'articule autour des défis futurs liés à la sécurité et à la prospérité, tels que reconnus par les dirigeants européens. Aucun pays européen ne se serait réellement engagé à mettre en oeuvre cet ordre du jour ambitieux s'il n'avait été membre de l'Union européenne. Sans un processus budgétaire approprié, il est fort probable qu'il reviendra aux plus grands pays de fournir ces résultats, des résultats qui risquent alors eux-mêmes d'être constamment remis en question par les priorités nationales et les intérêts à court terme.

4. Durabilité, énergie et changement climatique

Le changement climatique fragilise les fondements sur lesquels reposent la paix et la prospérité européennes, au sein de l'Union comme au niveau international. L'Europe a joué un rôle pionnier dans la question du changement climatique.

Le budget de l'UE est essentiel pour formuler une réponse européenne apte à relever le défi du changement climatique. Adopter une approche ambitieuse pourrait permettre d'obtenir de nombreuses retombées positives, notamment celle de faire de l'Europe un leader mondial à la fois dans cette transition vers un climat stable et dans les technologies qui permettront d'y parvenir.

Le développement durable, au niveau européen comme mondial, dans ses dimensions économiques, environnementales et sociales, doit être un objectif essentiel et fondamental du nouveau budget de l'UE. Cela implique un changement de taille dans les engagements : il n'y a que peu de fonds, et aucune place visible dans le budget actuel pour cette priorité mondiale urgente de ce siècle qu'est la transition climatique. Il est nécessaire de créer des interactions efficaces entre le changement climatique et d'autres priorités européennes, et notamment celle de la compétitivité qui figure en haut de l'agenda de Lisbonne.

Pour relever le défi que représente le changement climatique, une réorientation profonde des dépenses publiques européennes nécessite plus qu'une simple réorientation des dépenses de la PAC de subventions directes aux exploitations agricoles au financement de projets agricoles respectueux de l'environnement et favorables au développement rural – qui devrait être du ressort des États membres. Le budget européen devra également être réformé dans les domaines où il entraîne actuellement une augmentation plutôt qu'une réduction des émissions de l'UE, notamment en raison d'investissements dans des modes de transports et des infrastructures énergétiques à fort taux d'émission de CO₂, et des conséquences néfastes de l'agriculture intensive.

Les solutions trouvées pour lutter contre le changement climatiques doivent être proportionnées au défi à relever. Devenir une économie à faible taux d'émission de CO₂ exigera de redéployer des milliards d'euros d'investissements à haute intensité d'émissions vers des investissements à faible intensité d'émissions. L'Europe construira des nouvelles centrales d'une capacité de 500 à 800 GW d'ici 2030 pour renouveler son parc; cela coûtera plus d'1.6 milliards d'euros. La plupart de cet investissement privé devra tenir compte de règlements et de décisions politiques nationales, la part de l'investissement européen n'en demeurera pas moins visible et essentielle.

L'Europe aura besoin d'une infrastructure nouvelle à faible intensité énergétique. Le réseau électrique européen devra être renforcé et modernisé, voire même étendu pour pouvoir apporter de l'énergie renouvelable en provenance de la Mer du Nord, de l'Afrique du Nord et de l'Europe de l'Est à des

pans importants de la population ; un réseau de transport et de stockage de gaz carbonique sera nécessaire pour rendre les centrales de combustible fossile écologiques. De nouvelles technologies fondamentales, telles que la capture et de stockage de carbone (CSC), le stockage d'énergie de masse et les centrales d'énergie solaire concentrée, devront être démontrées à une échelle qui dépasse celle d'un pays européen.

L'Europe n'arrive déjà pas assez à investir dans des projets à faible intensité en carbone. Les plans adoptés en 2007 pour 10 à 12 projets de démonstration de CSC ne sont actuellement pas financés, tout comme le plan ambitieux pour les technologies énergétiques (plan SET) adopté en 2008. L'Europe perdra en crédibilité dans son rôle de chef de file mondial si elle n'accompagne pas ses plans ambitieux d'actions concrètes. Une option consisterait à établir un nouveau budget européen (limité dans le temps) pour la sécurité énergétique et climatique, cofinancé par les États membres, qui servirait à la démonstration à une échelle industrielle et à la reproduction sur le marché de technologies de pointe à faible intensité en carbone. Les bénéfices tirés de la vente aux enchères des permis d'émission de l'UE pourraient apporter aux États membres une source de revenus permettant d'alimenter un tel fonds.

L'Europe se doit également d'assurer un financement à grande échelle en dehors de ses frontières pour parvenir à un accord mondial nécessaire au contrôle du changement climatique. La sécurité climatique des Européens ne pourra pas être assurée si les grands pays en développement tels que la Chine et l'Inde ne commencent pas à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces pays sont encore pauvres, leurs émissions par habitant restent faibles et ils ont beaucoup moins contribué au changement climatique que les pays européens. Sans un financement transitoire pour aider leur conversion vers une économie à faible intensité en carbone, ces pays n'accepteront pas de fournir un quelconque effort dans la lutte contre le changement climatique. Selon certaines estimations, l'Europe devrait dépenser entre 30 à 100 milliards d'euros chaque année pour aider ces pays à limiter leurs émissions, au titre d'une responsabilité partagée avec d'autres pays développés. Le budget de l'UE apparaît être le relais logique pour assurer un partage équitable de ces coûts entre les différents États membres.

5. Actions extérieures et aide au développement

Afin de parvenir à des résultats à la hauteur de ses ambitions mondiales et capables d'assurer sa propre sécurité internationale, l'Europe doit adopter un

budget qui devrait être plus tourné vers l'extérieur pour appuyer le rôle mondial qu'elle doit jouer.

L'Europe porte un vif intérêt à ses obligations régionales et plus particulièrement à ses voisins proches, à savoir ceux situés dans la zone géographique qui s'étend de la Russie et de l'Ukraine au Maroc en passant par les Balkans, le sud-est de l'Europe, le Moyen-Orient et le Maghreb. Les événements qui se produiront dans cette zone géographique sont susceptibles d'avoir des conséquences immédiates et des impacts profonds en Europe. Les décisions que l'Europe pourra prendre pour son propre compte contribueront à influencer l'évolution de cet espace géographique et l'influence de l'Europe n'en ressortira que renforcée. Si les politiques européennes n'arrivent pas à être perçues comme efficaces à l'intérieur des propres frontières de l'Europe, elles seront d'autant moins crédibles dans les autres zones géographiques.

Le premier objectif de l'Europe à l'égard de ses voisins doit être d'investir dans les secteurs nécessaires à leur stabilité et à leur croissance, en les aidant à réaliser leur transition vers un développement durable. C'est un immense défi. En effet, les menaces pesant actuellement sur la stabilité de certains pays situés aux frontières de l'Europe, par exemple la criminalité organisée ou le fondamentalisme islamique, sont aussi voir plus importants qu'ils n'ont jamais été en Europe.

L'Europe doit s'engager plus efficacement pour la promotion de la stabilité dans ces régions ; cela ne peut pas être réalisé uniquement avec de l'argent, mais nécessite néanmoins des financements adéquats pour faire la différence. Ceux-ci devraient être disponibles pour soutenir les actions du nouveau Haut Représentant ainsi que du service européen pour l'action extérieure établi par le Traité de Lisbonne.

Au-delà de son voisinage immédiat, l'action européenne joue un rôle déterminant dans la promotion de la stabilité, de la paix et du développement en Afrique et dans d'autres régions en développement. Le budget commun peut également contribuer à promouvoir un modèle européen des droits de l'homme et de démocratie, mais également à développer les capacités diplomatiques, de consolidation de la paix et militaires de l'UE, nécessaires au maintien de la paix et aux interventions effectuées pour préserver le principe onusien de la "responsabilité de protéger".

Le changement climatique augmentera les tensions dans le voisinage de l'Europe, qui constitue une des zones les plus vulnérables aux tensions générées par la gestion des ressources en eau, par la hausse du niveau de la mer et la fonte des neiges. L'Europe aura besoin d'instruments de financement plus flexibles et pragmatiques avec lesquels elle pourra relever ces défis, et doit investir pour augmenter la capacité de ces pays à résister aux chocs climatiques.

6. Créer un soutien public

La méthode retenue par une organisation pour collecter ses fonds et pour organiser ses dépenses constitue un indicateur fiable pour démontrer son sérieux. Sur ces deux fronts, le budget actuel de l'UE n'est pas satisfaisant : les différentes institutions de l'UE ne sont pas directement responsables de la collecte de leurs fonds, et les résultats des exercices budgétaires précédents n'ont pas vraiment reflété les priorités des citoyens. En revanche, l'établissement du budget a été un exercice de défense de compromis politiques historiques entre les différents intérêts des États membres plutôt qu'une allocation des ressources en fonction des défis qui se posaient à l'Europe.

Les citoyens eux-mêmes doivent pouvoir avoir les moyens d'influencer le contexte politique des futurs budgets de l'UE. Le réexamen actuel du budget devrait donc incorporer un processus participatif de prévisions budgétaires à l'échelle européenne.

Dans sa forme la plus simple, ce processus participatif pourrait impliquer le Parlement européen dans l'organisation d'un sondage à caractère délibératif (*deliberative polling*) sur l'équilibre des choix budgétaires, impliquant un échantillon représentatif de citoyens européens. Ce processus testé, fiable et sophistiqué, qui a déjà été expérimenté avec succès au niveau européen en 2007, permettrait à un groupe de citoyens, statistiquement représentatif de la population européenne et sélectionné au hasard, de s'engager dans des débats avec des experts avant d'exprimer leurs préférences sur les arbitrages budgétaires européens.

Une proposition plus radicale serait de demander directement aux citoyens leur avis sur le budget européen. Le jour des élections au Parlement européen en juin 2009, tous les électeurs devraient être invités à classer les dépenses de l'UE par ordre de préférence. Il auraient à se prononcer dans un premier temps sur les sujets qui ont un impact financier direct sur leur région et leur pays, et dans un second temps sur ceux qui donneraient une valeur ajoutée à l'UE sur la scène

mondiale. Les résultats devraient être analysés par région électorale et par Etat membre, ainsi qu'au niveau européen.

Les parlementaires européens élus à cette date devraient alors prendre la responsabilité d'impliquer les électeurs sur les discussions ultérieures qui ont trait à la future forme du budget de l'UE dans les institutions de l'UE. Les fonctionnaires et les dirigeants politiques des États membres devront également justifier des positions tenues dans les négociations à la lumière des préférences exprimées par les citoyens. Le Parlement européen devrait agir au nom des citoyens pour assurer que le budget européen corresponde à leurs souhaits et apporte une valeur ajoutée à la coopération européenne.

L'implication des citoyens européens dans l'examen du budget représenterait l'ouverture la plus concrète et la plus valable en faveur de la participation des citoyens à la démocratie européenne. Elle fournirait un signal fort, celui de la responsabilité des institutions européennes à respecter les opinions des citoyens.