



## **MIEUX COMPRENDRE L'EUROPE ET LES ENJEUX DU TRAITE CONSTITUTIONNEL**

### **LES FINANCES DE L'UNION EUROPEENNE**

*C'est le Titre VII de la Partie I du Projet de Traité constitutionnel qui fixe les règles et principes qui doivent régir les finances de l'Union. Et le chapitre II du Titre VI de la Partie III explicite les dispositions financières qui président au fonctionnement de l'Union. Tout ceci est, pour l'essentiel, la reprise des textes et des pratiques déjà retenus et mis en application par l'Union Européenne depuis longtemps dans ces domaines..*

### **PRINCIPES BUDGETAIRES ET FINANCIERS.**

Le traité constitutionnel édicte, comme c'est normal, un certain nombre de principes qui président au fonctionnement financier de l'Union Européenne:

- existence d'un budget prévisionnel visant tout à la fois les recettes et les dépenses de l'Union;
- autorisation des dépenses inscrites au budget pour la durée de l'exercice budgétaire annuel.

Mais il contient aussi certaines dispositions qui ne peuvent que contraindre et limiter durablement les possibilités financières de l'Union. Ainsi l'article I-53-2 fixe que "le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses". L'Union n'étant toujours pas autorisée par ce traité à recourir à l'emprunt pour couvrir certaines dépenses, il est bien clair que de telles dispositions vont conduire à enserrer constamment l'Union Européenne. Certaines dépenses d'intervention, et particulièrement celles qui représentent des investissements sur l'avenir (recherche, éducation, formation professionnelle, par exemple) ne pourront jamais être augmentées par un recours à l'emprunt. Cette réalité vient dégonfler le discours des partisans du traité qui claironnent que son adoption ouvrira de nouvelles possibilités d'intervention pour l'Union Européenne.

Comme aujourd'hui des dépenses nouvelles ne pourront être engagées que dans la mesure où elles seront financées par les ressources propres de l'Union.

Le budget est annuel, mais il doit respecter un cadre financier pluriannuel d'au moins cinq années. Ce cadre financier pluriannuel est fixé par une "loi européenne" prise par le Conseil, qui statue alors à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Le budget annuel de l'Union est également fixé par une "loi européenne" prise par le Conseil à l'unanimité, après approbation par le Parlement européen qui peut adopter des amendements.

L'article III-404 précise les pouvoirs respectifs du Conseil, du Parlement et de la Commission en matière budgétaire.

Il donne, dans certaines conditions, la possibilité au Parlement européen de faire admettre des amendements au projet de budget présenté par la Commission.

## **LE BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE.**

Le financement que retient l'Union détermine le niveau d'ambition des politiques communes que l'Union veut mettre en oeuvre. C'est à travers ses budgets annuels que l'Union Européenne peut définir ses priorités et ses projets. Elle décide ainsi du degré de solidarité qu'elle veut manifester à l'égard de ses membres d'une part, et à l'égard du reste du monde d'autre part. Quand on sait que le budget européen (100 milliards d'euros) ne représente environ que 1% du revenu national brut de l'Union Européenne on mesure mieux les limites des redistributions qui peuvent être opérées entre les Etats membres de l'Union comme les limites des possibilités d'intervention de l'Union, à l'interne comme à l'externe.

Le projet de traité constitutionnel ne contient aucune disposition décidant d'une limitation a priori des dépenses de l'Union. Le principe d'un plafonnement de ces dépenses a été retenu par une décision du Conseil du 24 juin 1988. Ce plafond a été plusieurs fois revu à la hausse pour être fixé à 1,27 % du Produit National Brut (PNB) de l'ensemble des Etats membres en mars 1999. Depuis 2000 l'idée de "plafond" est régulièrement rappelée par le Conseil; désormais ce plafond est fixé à 1,24 % du Revenu National Brut des Etats membres. De fait ce plafond n'est même pas atteint de par la volonté de certains Etats membres de limiter leur participation financière au budget communautaire.

## **DES POLITIQUES BUDGETAIRES NATIONALES AUTONOMES.**

La modestie du niveau du budget de l'Union européenne est la conséquence du choix retenu de prioriser des politiques budgétaires nationales autonomes plutôt que de transférer la souveraineté budgétaire à une institution supranationale communautaire (ce qui a été fait en matière monétaire). C'est l'application de ce qui est appelé le "principe de subsidiarité" qui figure maintenant dans l'article I-11-3 du Traité constitutionnel "En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union".

Un budget communautaire modeste (1,27 % du PNB) est alors jugé suffisant. Ceci signifie que les gouvernements des Etats membres estiment qu'ils sont mieux placés que l'Union pour utiliser de façon plus efficace les ressources publiques, quant à leur affectation à certains biens et services collectifs, quant à la recherche de la stabilité du niveau d'activité et d'emploi et de la stabilité des prix (priorités affichées de l'Union), et quant à la recherche de la cohésion sociale par une redistribution consistant à réduire les inégalités entre individus ou groupes sociaux.

Contrairement à la politique monétaire, qui est depuis le Traité de Maastricht centralisée entre les mains de la Banque centrale européenne, les politiques budgétaires demeurent donc pour l'essentiel du ressort des Etats membres. Le Traité constitutionnel, reprenant le Traité de Maastricht, édicte dans son article I-30-2 (et III-185-1) que "l'objectif principal du système européen de banques centrales est de maintenir la stabilité des prix". A l'inverse rien de précis n'est édicté aux Etats membres quant à la façon de conduire leur politique budgétaire; ceci doit se faire dans le cadre général fixé par l'article I-12-3 ("Les Etats membres coordonnent leurs

politiques économiques et de l'emploi") par ailleurs un peu précisé par l'article III-178 ("Les Etats membres conduisent leurs politiques économiques pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article I-3 ..."). On sait que l'article I-3 est celui qui précise dès le départ que "L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée" et qui ajoute que "l'Union oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social...".

Pour autant la coordination des politiques budgétaires n'est pas totalement laissée à la discrétion de chaque Etat membre, d'autant plus que la politique budgétaire d'un Etat peut avoir des effets sur les autres Etats du fait notamment que les économies nationales sont de plus en plus interdépendantes.

Pour ces raisons la coordination qui s'est mise en place entre les Etats est plus ou moins cadrée par des règles plus ou moins strictes que les Etats ont arrêté ensemble et qu'ils s'engagent à respecter. Ces règles sont celles du Pacte de stabilité et de croissance de 1997 qui est venu préciser et compléter les dispositions budgétaires contenues dans le Traité de Maastricht de 1992. L'article III-184 rappelle ainsi que "les Etats membres évitent les déficits publics excessifs". "La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les Etats membres ... Elle examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères suivants:

a, si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence...

b, si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence...".

Ce sont les interdictions de déficits excessifs que doivent respecter les Etats membres de l'Union monétaire (3% du PIB pour le déficit budgétaire et 60% du PIB pour la dette publique).

Malgré les critiques assez nombreuses exprimées tant à l'égard de ces limites qu'en ce qui concerne leur principe même, le Traité constitutionnel les pérennise dans l'article Premier du Protocole n° 10 qui, comme tout protocole, a la même autorité juridique que les parties I à IV du Traité: "Les valeurs de référence visées à l'article III-184-2 de la Constitution sont les suivantes: 3 % pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut aux prix du marché et 60 % pour le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché". Ainsi en adoptant le Traité constitutionnel on adopte en même temps et pour aussi longtemps un cadrage budgétaire assez strict pour chaque Etat membre.

Bien entendu le Traité précise les mécanismes et les procédures de surveillance, voire les possibilités de sanctions, dont dispose l'Union pour faire respecter ces cadrages budgétaires par les Etats membres. Une surveillance mutuelle des politiques nationales est mise en place, ce qui fait que celles-ci gardent bien une certaine autonomie, mais à l'intérieur du cadre fixé par les règles arrêtées en commun par les Etats membres.

Tout ceci donne des orientations assez claires aux politiques budgétaires des Etats membres, avec des conséquences sur leurs politiques fiscales et économiques. La liberté de circulation et d'installation des capitaux liée à l'absence d'harmonisation fiscale conduit à une course à l'"attractivité des territoires" qui se traduit par une baisse dans tous les pays de la taxation des profits des entreprises, des revenus de capitaux et des revenus les plus élevés. La conséquence directe première est une baisse des rentrées fiscales que les Etats peuvent théoriquement plus ou moins compenser par une augmentation des autres impôts, par une

réduction de dépenses publiques, par une augmentation du déficit budgétaire. Et c'est là qu'interviennent les interdictions constitutionnelles de déficits excessifs qui "obligent" les Etats membres, après avoir baissé la taxation des profits et des capitaux, à maintenir une taxation forte du travail et des revenus du travail, et à faire des coupes claires dans certaines dépenses publiques, puis à proposer la réduction du champ d'intervention de services publics qui pèsent sur les budgets publics, leur privatisation étant présentée comme salutaire pour les finances publiques. Ainsi la "constitutionnalisation" de cet ensemble de mesures permet de sécuriser au maximum et pour une longue durée les détenteurs de capitaux et les investisseurs, et de précariser plus ou moins tous les autres.

### **LES DEPENSES DE L'UNION EUROPEENNE.**

- Dépenses de fonctionnement: elles pèsent très peu dans le budget de l'Union (5,3 % en 2003) à la différence de ce qui se passe pour chaque Etat membre où les dépenses de fonctionnement représentent en général une part importante du budget national (environ 45 % en France, par exemple). Il s'agit des salaires (30.000 emplois en 2003) et des retraites des fonctionnaires européens et des dépenses liées aux immeubles et au matériel.

- Dépenses d'intervention: les dépenses d'intervention, c'est à dire celles liées à des actions et à des politiques de l'Union, représentent près de 95 % du budget de l'Union. \* La politique agricole commune (PAC) est la première dépense d'intervention de l'Union européenne (près de 45 % de son budget, soit environ 45 milliards d'euros).

\* La politique de cohésion économique et sociale intervient pour 40 % dans les dépenses budgétaires de l'Union. Cette attribution de l'UE devient un de ses objectifs majeurs; il s'agit officiellement de permettre de réduire les inégalités de richesse entre les régions et de favoriser leur développement. Elle se traduit par des actions structurelles financées par des fonds dits "structurels".

\* Les autres politiques internes à l'Union Européenne (recherche, éducation, formation professionnelle, etc) représentent 6 % des dépenses de l'Union.

\* Les actions extérieures à l'Union Européenne, c'est à dire l'ensemble des actions de l'Union Européenne en direction des pays du reste du monde, représentent près de 5 % des dépenses de l'Union.

Ces chiffres montrent l'extrême modestie du budget de l'Union européenne, traduction du refus des gouvernements des Etats membres de faire jouer à l'Union un rôle d'impulsion réelle en matière économique, sociale, culturelle et environnementale. On retrouve ainsi au niveau européen l'aversion forte des libéraux à l'égard de toutes les dépenses publiques nationales (qui impliquent en amont des impôts et des cotisations sociales). Dans chaque Etat membre des pans entiers de services publics sont progressivement abandonnés pour être laissés "au marché", ce qui conduit à une diminution des dépenses publiques nationales et à une diminution plus ou moins parallèle des solidarités nationales. A l'identique, le budget de l'Union européenne n'est pas non plus un grand outil de solidarité.

### **LES RECETTES DE L'UNION EUROPEENNE.**

C'est une loi européenne du Conseil qui fixe les dispositions applicables au système de

ressources propres de l'Union. Dans ce cadre, il est possible d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Dans ces domaines le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

L'Union européenne dispose de plusieurs types de ressources. Elle ne prélève elle-même aucun impôt et ce sont les Etats membres qui mettent automatiquement des ressources à sa disposition en prélevant sur leurs propres recettes fiscales nationales.

- Droits de douane. Il s'agit des droits de douane perçus sur les importations en provenance des pays tiers et entrant dans l'Union européenne; ces droits de douane sont établis en application du tarif douanier commun en vigueur aux frontières extérieures de l'Union. Il n'y a, bien entendu, plus du tout de droits de douane entre les pays membres (c'était la première étape de la construction du "marché commun"). L'objectif premier du Traité de Rome du 25 mars 1957 créant la Communauté Economique Européenne (CEE) entre six pays était la mise en place d'un marché commun. Dès le 1 juillet 1968 les droits de douane étaient totalement supprimés entre ces six Etats, mais un tarif douanier commun était mis en place aux frontières extérieures de la CEE. A l'époque ces droits de douane intervenaient pour beaucoup dans les ressources communes. Depuis, les nombreux accords de réduction ou de suppression des droits de douane entre de très nombreux pays (application de l'idéologie libérale de liberté totale de circulation des marchandises et des services, puis des capitaux) ont entraîné une diminution importante de cette ressource. Ils ne représentent plus que 14,3 % des ressources propres de l'UE en 2003.

- Prélèvements agricoles. Il s'agit des prélèvements opérés sur les importations dans l'Union Européenne de produits agricoles couverts par la politique agricole commune. Ces taxes couvrent la différence entre les cours mondiaux de ces produits agricoles et leurs prix plus élevés dans l'Union Européenne. Cette ressource est très marginale (1,9 % des ressources en 2003).

- Ressource TVA. Il s'agit d'une contribution des Etats membres correspondant à 1 % de la TVA qu'ils perçoivent. Ce taux est passé à 0,5 % en 2004. Cette ressource représente 24 % des ressources propres de l'Union en 2003.

- Ressources PNB. Il s'agit d'un prélèvement calculé sur le PNB de chaque Etat membre et dont le pourcentage est fixé annuellement par le budget de l'Union. Cette ressource est dite complémentaire, en ce sens qu'elle n'est perçue que si les autres ressources propres sont insuffisantes pour couvrir les dépenses. Comme c'est de plus en plus le cas cette ressource est en augmentation rapide (plus de 59 % des ressources propres en 2003).

## **DEFENSE DES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION.**

Le traité constitutionnel stipule que l'Union et les Etats membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

L'article III-415 précise que pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union les Etats membres doivent agir comme ils le font pour la défense de leurs propres intérêts financiers.

Les Etats membres sont invités à coordonner leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. A cette fin, en lien avec la Commission, ils organisent une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes. Il est également stipulé dans cet article III-415 que la loi européenne doit établir les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et aussi de la lutte contre cette fraude elle-même.

Ces dispositions sont la reprise de celles déjà existantes qui ont donné peu de résultats. La

détermination des Etats membres à se coordonner pour lutter contre la fraude fiscale reste très faible, que ce soit la fraude fiscale mettant en cause directement les intérêts financiers de l'Union ou la fraude fiscale mettant en cause les intérêts financiers de chaque Etat membre. Le traité constitutionnel ne comporte aucune mesure spécifique à l'égard des paradis fiscaux; à l'inverse même l'article IV-440-6-a précise que "le présent traité ne s'applique aux îles anglo-normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles...". Les paradis fiscaux aux portes de l'Union européenne sont donc confortés, et dans le même temps les Etats membres qui garantissent le secret bancaire (Autriche, Belgique et Luxembourg) comme ceux qui sont d'ores et déjà classés dans les paradis fiscaux (Luxembourg, et la Grèce pour les pavillons de complaisance) sont renforcés notamment par l'arrivée de Chypre et de Malte.

Toutefois pour réaliser les objectifs de sécurité visés par l'article III-257 ("l'Union oeuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité ...ainsi que de lutte contre ceux-ci...") et dans la prévention et la lutte contre le terrorisme l'article III-160 permet que la loi européenne définisse "un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux ...telles que le gel des fonds, des avoirs financiers...".

Plus largement, il faut souligner que la concurrence fiscale est retenue comme un élément "parmi d'autres" de la concurrence entre les territoires en ce sens qu'elle ne peut être que salutaire pour le marché et, dans l'optique de l'idéologie libérale, qu'elle oblige les Etats à être vertueux, à "faire des économies" pour réduire les "prélèvements obligatoires" qui "pèsent" sur les entreprises et "nuisent" à l'emploi.

L'harmonisation fiscale n'est envisagée (III-171) que pour les impositions indirectes (TVA et accises établies sur les alcools par exemple); elle n'est pas du tout prévue en matière d'impôts directs (impôt sur le revenu des personnes et impôt sur les sociétés). Cette non harmonisation "de droit" sur ces impôts conduit à une harmonisation "de fait" par le jeu de la concurrence fiscale entre les Etats membres qui veulent rendre leur territoire "attractif" aux capitaux: réduction constante et régulière de l'imposition des sociétés et des revenus les plus élevés.

En matière de taxation des capitaux la possibilité d'initiative laissée aux Etats membres est cadrée notamment par les articles III-156, III-157 et III-158. Ainsi l'article III-158 reconnaît aux Etats membres le droit "d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui

concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis;..."

(par exemple des contribuables français qui ont placé des capitaux au Luxembourg), mais ces mesures "ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux ..." (article III-158-3), laquelle liberté de circulation des capitaux est bien une liberté fondamentale souvent rappelée par les rédacteurs du traité.

## **DEBATS EN COURS SUR LES QUESTIONS BUDGETAIRES.**

Plusieurs débats sont engagés depuis quelques années entre les quinze Etats membres sur les questions budgétaires de l'Union. L'élargissement à 10 nouveaux Etats le 1 mai 2004 renforce la nécessité d'y trouver des réponses.

Ces questions ne sont pas directement liées à la partie financière du Traité constitutionnel mais les politiques économiques libérales qui sont désormais cadrées dans la Partie III du Traité auront forcément des incidences financières sur le budget de l'Union Européenne.

### **- Question du volume du budget européen,et question de l'allocation des dépenses.**

Le niveau actuel du budget européen est très faible (1 % du revenu national brut de l'Union Européenne). Il est certain qu'un tel budget limite fortement les possibilités d'interventions communes. Le discours libéral dominant actuel conduit à maintenir le budget à ce niveau, et ceci malgré le récent élargissement de l'Union Européenne à dix nouveaux Etats qui devrait poser un défi de solidarité. L'élargissement aux dix nouveaux Etats le 1<sup>o</sup> mai 2004 est de peu d'effets sur le niveau des ressources de l'Union européenne, par contre il va effectivement mettre en avant de nouveaux besoins. En effet le PNB de ces Etats représente moins de 5 % du PNB des quinze Etats membres; par contre le PIB moyen par habitant de ces dix nouveaux membres est inférieur de 40 % à la moyenne "des quinze". D'ores et déjà préside l'idée que l'extension de la politique agricole comme l'extension de la politique régionale aux nouveaux Etats membres se feront à budgets constants. C'est dire que la solidarité à l'égard de ces nouveaux membres va être particulièrement limitée et que les moyens financiers disponibles pour les ressortissants des quinze anciens membres seront eux réduits. Il y a même le risque que la faiblesse du budget communautaire interdise des politiques communes européennes, lesquelles seraient alors, "au mieux", reprises directement par les Etats en lieu et place de l'Union.

Le débat sur le volume du budget européen recoupe le débat politique plus large sur le niveau de "vie commune et collective" que les Etats membres et leurs citoyens décident d'établir entre eux au niveau européen. Le transfert vers l'échelon européen de certaines politiques actuellement menées séparément par les Etats membres devrait s'accompagner d'un apport financier nouveau. Ceci pourrait s'opérer par transfert d'impôts nationaux vers le budget européen: la contribution

européenne des Etats membres serait progressivement augmentée, ceci pouvant se faire "à pression fiscale globale" inchangée, ou par une augmentation des fiscalités nationales pour pouvoir financer cette demande européenne supplémentaire. Ceci pourrait aussi résulter de la mise en place d'un "impôt européen" spécifique dont le principe, comme l'assiette, le taux et les modalités d'établissement et de contrôle sont également en débat.

### **- Question de l'équité du partage de la charge financière entre les pays "riches".**

Il est évident qu'une mise en commun de moyens financiers pour mener des politiques communes conduit à ce que, par ce canal, certains "versent" plus qu'ils ne "reçoivent", et que d'autres vont recevoir plus qu'ils n'ont versé. C'est toute la raison d'une mise en commun: créer de nouvelles solidarités.

Il est manifeste que l'idéologie libérale conjugue assez mal cette idée: de plus en plus d'Etats membres comparent le montant de leur contribution au montant de ce qu'ils reçoivent; certains sont "bénéficiaires nets", d'autres sont "contributeurs nets".

Depuis 1984 le Royaume-Uni a obtenu la possibilité de réduire sa contribution, ce qui a dû être payé par les autres. L'Allemagne, puis tour à tour les Pays-bas, la Suède et l'Autriche ont marchandé et obtenu des réductions sur leur quote-part à payer du fait de la réduction de la contribution britannique.

Tout ceci illustre que l'idée de solidarité entre Etats est en grand recul dans la plupart des Etats membres de l'Union Européenne.