

Questions d'Europe

n°170 et 171

31 mai 2010

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

de **Nicolas-Jean Brehon**Enseignant en master de finances
publiques à Paris I Panthéon Sorbonne

RÉSUMÉ L'Union européenne entamera, fin 2010, sa grande négociation budgétaire sur le prochain cadre financier 2014-2020. Ce sera le quatrième exercice de ce type depuis la création, en 1988, de ce qui s'appelait alors les perspectives financières. Si cette négociation budgétaire est traditionnellement très tendue, puisque l'accord suppose le consensus de tous les Etats membres, la prochaine échéance s'annonce redoutable, en particulier pour la France. Le budget de la Politique agricole commune (PAC) n'a pas été renégocié lors de la définition des actuelles perspectives financières 2007-2013. Il le sera cette fois. D'ailleurs, la Commission a pris soin de préparer les esprits à une profonde mutation du budget. La France pourrait payer aussi une image de privilégié budgétaire qui fut fondée mais qui ne correspond plus à la réalité. En effet, après plusieurs réformes du financement du budget, les positions budgétaires des Etats membres se sont équilibrées et la France compte désormais parmi les « gros » contributeurs du budget, malgré ses retours agricoles. Mais, plus que jamais, la décision repose sur l'Allemagne, premier contributeur au niveau global, même si la contribution individuelle par habitant est loin d'être aussi écrasante. Le pays fut longtemps un « colosse budgétaire » discret. Sur les questions budgétaires, l'Allemagne reste attentive et prudente, tout particulièrement dans le contexte actuel.

L'étude est divisée en deux parties. Le premier volet est consacré au contexte de la négociation ; le second volet porte sur les enjeux qui seront débattus.

L'Union européenne devrait entamer fin 2010 sa négociation budgétaire sur les prochaines perspectives financières 2014-2020. Cette négociation s'annonce très difficile, en particulier pour la France. Ce sera la plus dure de toute son histoire. Le budget de la Politique agricole commune (PAC) n'a pas été renégocié lors de la définition des actuelles perspectives financières 2007-2013.

I - LE NOUVEAU CONTEXTE BUDGÉTAIRE

A - Rappel des conditions de négociations

1 - La négociation du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel (CFP) - aussi appelé perspectives financières (PF), par allusion à l'appellation d'origine - est la clef de voûte du système budgétaire européen. Il « assure l'évolution ordonnée des dépenses », selon les termes du traité de Lisbonne.

Il le sera cette fois. Pour beaucoup d'États membres, le prochain rendez-vous budgétaire est l'occasion de prendre une revanche et, d'une certaine façon, de régler des comptes, au sens propre comme au sens figuré. L'évolution récente de la répartition des financements pourrait toutefois influencer la position des États membres dans cette négociation, traditionnellement tendue.

Formellement, le CFP se présente simplement sous la forme d'un tableau chiffré fixant année par année, sur la durée de la programmation (actuellement 7 ans [1]), les dépenses prévisibles de la Communauté ou, plus exactement, les plafonds des dépenses classées en grandes rubriques qui correspondent aux secteurs d'intervention de l'Union.

Sur le plan budgétaire, le cadre financier est le document de référence pendant la durée de l'accord malgré

1. Les premières perspectives financières ont été conclues en 1988 pour une durée de 5 ans (1988-1992) ; les suivantes ont été conclues pour 7 ans 1993-1999, 2000-2006 et 2007-2013. Voir le cadre financier pluriannuel 2007-2013 à l'annexe 1.

2. En fait, il y a un double plafonnement des dépenses : les plafonds sont fixés par rubrique, en crédits d'engagements (CE), c'est-à-dire en autorisations de dépenses.

La somme des plafonds donne donc le total des CE sur l'année et sur la période, qui est une bonne indication de la dépense que l'UE est prête à engager sur la période. Ce total est également exprimé en crédits de paiement (CP), qui correspondent aux montants réellement déboursés une année donnée. Tandis que les CE permettent un affichage politique de la dépense, les CP, qui vont être financés par des prélèvements sur les États membres sont plutôt un outil de gestion budgétaire et d'évaluation de l'importance réelle du budget communautaire (1% du PNB).

3. Il existe toutefois une petite marge au-delà du plafond.

4 instruments financiers peuvent être mobilisés en cas d'urgence et ne sont pas comptabilisés dans les plafonds annuels : la réserve pour aide d'urgence, le fonds de solidarité de l'UE, l'instrument de flexibilité, et le fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

4. Ainsi, pour le cadre financier pluriannuel 2007-2013, l'accord du Conseil européen du 19 décembre 2005 portait sur 862,4 milliards € (en CE) sur 7 ans, tandis que l'accord interinstitutionnel final du 17 mai 2006 porte sur 864, 3 milliards € après majoration des crédits de 2 milliards € à la demande du Parlement européen. Voir détails annexe 2. Les valeurs sont en € 2004 et sont bien sûr actualisées chaque année en € courants.

5. C'est donc le montant des CP (et non des CE) qui détermine le montant des contributions des États membres.

6. M. Laffineur et S. Vinçon, *op.cit.* Les deux parlementaires ajoutaient : « On peut espérer du développement de la conscience européenne qu'il change progressivement cet état d'esprit. Dans l'immédiat, on peut toutefois faire confiance aux ministères des Finances de tous les pays de l'Union pour que cette problématique des soldes nets inspire, plus ou moins fortement, la position adoptée par les différents États membres ».

7. Markus Gabel, « Budget européen : l'Allemagne se repositionne », Bulletin du CIRAC, N° 75 mars 2006 §7.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

sa nature hybride. Il ne s'agit pas d'un budget pluriannuel puisqu'il ne fait que prévoir un plafonnement des dépenses [2]. Le montant définitif du budget, en pratique inférieur au plafond [3], est arrêté chaque année par l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement européen et le Conseil. D'ailleurs, le cadre pluriannuel n'est pas totalement figé et peut être révisé. Mais c'est plus qu'une programmation indicative puisque les plafonds doivent être respectés. Sur le plan politique, le cadre financier est un élément d'affichage, tant par les sommes en jeu (la négociation tourne autour de 1000 milliards € sur la durée de la programmation) que par les priorités budgétaires qu'il énonce. Il assure aussi la paix budgétaire, en évitant les crises autour du budget, régulières avant la création du cadre pluriannuel, en 1988. Même si cette paix est précédée d'une très grande tension.

Comment se déroule la négociation ? Trois éléments doivent être rappelés.

Il s'agit d'abord d'une négociation politique intergouvernementale. La négociation s'ouvre sur un document préparé par la Commission doublé, le cas échéant, par des positions publiques exprimées par un groupe d'États membres. Il y a d'abord un travail de 18 mois de préparation technique et diplomatique, qui permet de préciser les positions des États membres et d'identifier les blocages. Cette première phase de négociation se conclut lors d'un Conseil européen, dédié aux ultimes arbitrages. L'accord politique des chefs d'État et de gouvernement, sous forme de « conclusions du Conseil » est adopté par consensus, c'est-à-dire à l'unanimité sans recours au vote. Il sert de base à un accord juridique, qui, jusqu'à présent, prenait la forme d'un accord interinstitutionnel (AII) tripartite conclu entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission qui comporte, en annexe, le tableau financier. Il faut cependant reconnaître que l'accord final ne fait qu'apporter des ajustements mineurs à l'accord politique antérieur, à la demande du Parlement européen [4]. Il n'est guère possible, pour ce dernier, de faire abstraction du consensus si laborieusement obtenu au sein du Conseil européen. L'essentiel est bien dans l'accord politique intergouvernemental précité.

Il s'agit ensuite d'une négociation budgétaire. Le cadre financier pluriannuel fixe des plafonds de dépenses. Trois éléments sont déterminants dans la position de négociation des États membres. Le montant total des dépenses va déterminer la contribution brute de chacun [5]. La répartition des dépenses va déterminer les retours que les États peuvent escompter. Ainsi, un État agricole sera sensible aux dépenses agricoles, tandis qu'un État relativement pauvre sera plus intéressé par les crédits des fonds structurels. Enfin, l'expérience montre que « les États membres, qu'ils soient bénéficiaires nets ou contributeurs nets, abordent la négociation avec une conscience aiguë de leur position et de leurs intérêts financiers » [6]. En fait, « les clivages entre contributeurs nets et bénéficiaires nets expliquent la quasi-totalité des conflits entre États membres sur le budget depuis plus de 20 ans » [7]. Même si les tensions existent aussi entre contributeurs nets.

La procédure de négociation est aussi capitale pour la détermination du budget. Il y a deux façons de procéder qui conduisent à des résultats différents. Spontanément, la méthode adaptée pour élaborer ce cadre financier consiste à déterminer d'abord les politiques que l'Union européenne est prête à financer et à fixer, ensuite, l'argent que les États membres veulent leur consacrer (méthode dite par addition). C'est ainsi que la 1^{ère} programmation financière (1988-1992) s'est construite. Mais il existe aussi une méthode inverse, qui consiste à déterminer d'emblée les sommes que les États membres sont prêts à consentir au budget communautaire et à procéder ensuite à des arbitrages internes entre dépenses afin de rester dans la limite fixée (méthode dite par soustraction). C'est ainsi que les choses se sont déroulées lors de l'élaboration du cadre financier 2007-2013.

2 - Les particularités de la négociation du cadre financier pluriannuel 2007/2013

La négociation du cadre financier pluriannuel 2007-2013 s'est accompagnée de 3 particularités. Tout d'abord, pour préciser ce qui vient d'être expliqué, la négociation budgétaire ouverte en 2004 a été préparée, en décembre 2003, par une lettre des 6 contributeurs nets représentant près de 60% du financement

du budget communautaire et 85% du total des soldes nets négatifs. La « coalition d'austérité » [8] comme elle fut parfois appelée, fixait les limites du budget que les États signataires étaient prêts à accepter, soit 1% du PIB communautaire. L'initiative venait de l'Allemagne. La France s'associa au groupe tant pour des raisons de fond, afin d'éviter une augmentation du budget communautaire, que pour des raisons tactiques afin d'éviter que l'accord budgétaire ne se fasse contre la PAC. Le résultat final fut pratiquement conforme à cette position initiale [9].

Ensuite, il s'agissait de la première négociation à 25. Outre l'arrivée de bénéficiaires nets du budget communautaire [10], l'élargissement de 2004 a entraîné une nouvelle méthode de négociation qui laissa une large place aux dérogations : « Jamais un accord n'avait été aussi complexe (...) La logique des cadeaux a permis d'organiser le ralliement des États au compromis final [11]. Il s'agit d'une conséquence indirecte du nouveau mode de négociation à 25. Dans le passé, les derniers blocages se dénouaient dans le rituel du conclave : les chefs d'État et de gouvernement se réunissaient seuls, dans une pièce, et n'en sortaient qu'une fois le compromis final trouvé. À 25/27, il n'y a plus de négociation multilatérale, le compromis se construit par itérations successives entre deux ou trois délégations à la fois. Cette procédure limite le leadership unique, donne plus de poids à la diplomatie, mais induit aussi des changements techniques. Entre chefs d'État et de gouvernement, on traitait des principes, à deux ou trois délégations, on discute des détails. Peu ou prou, tous ceux qui avaient quelque chose à demander l'ont obtenu. C'était sans doute la condition de leur signature » [12].

Enfin, et ce point est crucial, la négociation n'a pas été totale. L'accord sur une partie des dépenses agricoles avait en fait été scellé quelques années auparavant dans le cadre de la négociation sur l'élargissement. L'un des nœuds de cette négociation était le montant des aides directes aux revenus attribuées aux nouveaux États membres. Fallait-il ou non, leur appliquer les aides directes ? Ces derniers considéraient qu'ils ne pouvaient être des membres de second rang ne bénéficiant que d'une moitié des aides, tandis que les op-

posants rappelaient que les aides directes avaient été introduites en 1992 pour compenser la baisse de prix, ce qui ne serait pas le cas après l'adhésion puisque les prix communautaires seraient, au contraire, plus élevés que les prix locaux. Le dossier agricole bloque la négociation d'adhésion. Il se dénoue le 24 octobre 2002 par un accord entre le président Chirac et le chancelier Schröder sur les bases suivantes : les nouveaux États membres bénéficieront des aides directes mais de façon progressive (25% des droits théoriques en 2004 jusqu'à 100 % en 2013); cette application se fera à plafond agricole constant jusqu'en 2013. En d'autres termes, à quelques ajustements près, ce qui était prévu pour 15 sera appliqué à 25. C'est une satisfaction allemande puisque l'adhésion se fait à plafond agricole constant jusqu'en 2013, la part de la PAC dans le budget communautaire va donc enfin baisser. Et c'est aussi une satisfaction française : même si le montant est gelé, il est aussi garanti.

L'accord franco-allemand fut repris le lendemain par les 15, laissant un goût amer aux États les plus critiques. Malgré quelques tentatives britanniques, il ne fut jamais remis en question lors de la préparation des perspectives financières : le budget du 1^{er} pilier de la PAC fut fixé pour la période 2007-2013 au niveau conclu entre les 15 en 2002.

B - Les nouveautés de 2010

1 - Le traité de Lisbonne

La pratique des perspectives financières, pourtant cruciale pour la vie budgétaire de l'Union européenne depuis 1988, s'est développée hors des règles institutionnelles, comme une sorte de soft Law, utile mais extrinsèque. Le traité de Lisbonne donne un cadre légal à la pratique en consacrant un chapitre au cadre financier pluriannuel [13].

Ce dernier devient un acte juridiquement contraignant. Il « vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres ». Il est établi pour une période d'au moins 5 ans. Il est fixé par un règlement qui devra être conjointement approuvé par le Parlement et le Conseil, au moyen d'une « procédure spéciale »,

8. La lettre des Six, signée en décembre 2003, rassemblait l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas. Les Six manifestaient « leur inquiétude à l'égard de propositions de la Commission qui reviendraient à ignorer au niveau du budget de l'Union la discipline budgétaire que s'impose chacun des États membres au niveau national » et proposaient « d'indexer le budget de l'UE à 1% du PIB européen ». Sans indiquer toutefois s'il s'agissait de crédits d'engagements ou de crédits de paiements.

9. L'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 s'est conclu sur un montant total de 864,3 milliards € (en € 2004) en crédits d'engagement, soit 1,048 % du Revenu national brut (RNB) et 820,8 milliards € en crédits de paiements soit 0,995% du RNB. La différence entre la lettre des Six et l'accord final tient du détail. Les Six s'engageaient sur 1% du Produit intérieur brut (PIB) et l'accord interinstitutionnel a été conclu sur 1% du Revenu national brut (RNB). La différence entre le PIB et le RNB tient à la prise en compte des revenus nets du travail et de la propriété (brevets) reçus du reste du monde ce qui représente un écart de 0,5%.

10. Le solde moyen annuel dont ont bénéficié les nouveaux États membres sur les deux premières années se monte à de 10,6 milliards €, une somme comparable au solde net négatif moyen de l'Allemagne et de la France (11,2 milliards € en moyenne sur les deux années 2007 et 2008). Voir aussi annexe 3.

11. S'agissant des recettes, il existe 4 mécanismes dérogatoires différents. S'agissant des dépenses, en particulier des dépenses régionales, on compte 15 régimes de répartition différents.

12. N.-J. Brehon, « L'Europe, un budget pour tous mais chacun pour soi », *Le Monde de l'économie*, 31 janvier 2007

13. Art. 312 du traité sur le fonctionnement de l'UE

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

héritée de l'accord interinstitutionnel. S'agissant du Conseil, le cadre pluriannuel sera adopté à l'unanimité même s'il existe une clause passerelle qui lui permet de décider, à l'unanimité, de passer à la majorité qualifiée [14]. Le Conseil statue « après approbation du Parlement européen » ; ce dernier ne dispose donc pas d'un véritable pouvoir de codécision comme c'est le cas pour la législation ordinaire. Détail qui peut avoir son importance, le cadre financier pluriannuel porte non seulement sur les dépenses, mais aussi sur « toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle », ce qui laisse supposer que les questions sur le financement pourront être également débattues.

Cet ancrage institutionnel est utile mais ne saurait faire oublier que, même s'il n'est pas nommé dans ce chapitre, le Conseil européen gardera la haute main sur l'accord. En pratique, la procédure d'adoption du cadre financier pluriannuel restera ce qu'elle était, en 3 temps : négociation technique et diplomatique intergouvernementale, accord politique au Conseil européen et formalisation finale par un règlement après ajustements mineurs.

2 - La consultation publique

Le prochain cadre financier pluriannuel a été préparé par une double consultation publique. En 2007, pour faire suite à l'invitation du Conseil européen, en décembre 2005, à entreprendre « un réexamen complet et global » des dépenses et des ressources de l'Union européenne, la Commission a assorti sa réflexion « Réformer le budget, changer l'Europe » d'une consultation publique sur l'avenir des finances de l'Union européenne [15]. Cette dernière a révélé [16] que « le budget devait être instrument de changement des priorités politiques européennes et que le concept de valeur ajoutée européenne devait être considéré comme le critère fondamental permettant de justifier que les dépenses soient effectuées au niveau européen » [17]. 3 priorités ont été identifiées : le changement climatique, la compétitivité et la sécurité énergétique. Sans surprise, la consultation a aussi dénoncé la logique des soldes nets, l'inertie du budget communautaire et, par-dessus tout, la PAC.

Cet exercice a été complété par un sondage auprès des citoyens européens esquissant une sorte de budget idéal [18]. A la question « À quels domaines souhaiteriez-vous que le budget de l'UE soit consacré? », les réponses sont :

Croissance économique	38%
Emploi et affaires sociales	36%
Santé	32%
Éducation et formation	30%
Climat et protection de l'environnement	23%
Énergie	22%
Recherche	19%
Défense et sécurité	17%
Agriculture et développement rural	14%
Aides régionales	13%
Immigration	12%
Aide humanitaire	7%
Voisinage et préadhésion	7%
Transports	5%
Culture et médias	4%
Administration	3%

Dans ce sondage, les deux principaux postes budgétaires de l'Union européenne - les dépenses de cohésion et les dépenses agricoles qui représentent plus des ¾ du budget actuel - ne sont soutenues que par moins de 15 % des Européens. Il faut cependant mettre ces deux consultations à leur juste place. Ces procédés, présentés comme des exercices de démocratie directe de l'Union européenne, sont des thermomètres d'opinion, surtout utiles à la Commission pour la conforter dans son ardeur réformatrice. Néanmoins, il faut prendre cet exercice avec circonspection, ne serait-ce que parce le profil souhaité pour un budget communautaire idéal fait abstraction des compétences de l'Union européenne et révèle surtout les attentes sociales du moment. Les dépenses de santé et de défense, par exemple, ne sont pas encore communautarisées ?

3 - Les premières contributions institutionnelles

Le 3 mars 2010, la Commission a publié son document stratégique intitulé « Europe 2020, une stratégie pour

14. Dans une résolution du 7 mai 2009, le Parlement a déploré le maintien de l'unanimité au Conseil pour l'adoption du CFP, « favorisant une négociation sur le mode du plus petit commun dénominateur ».

15. Commission européenne, Réformer le budget, changer l'Europe, Document de consultation en vue du réexamen du budget 2008-2009, Commission 12.09.2007, SEC (2007) 1988 final, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_fr.pdf

16. Voir synthèse des 300 contributions in Commission, Rapport de consultation, 3.11.2008 SEC (2008) 2739

17. Eric Paradis, in Fondafip, « Un budget européen pour quoi faire » ? juillet 2009

18. Sondage Eurobaromètre, Public opinion in the European Union, décembre 2008, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/news/20081219_eurobarometer

une croissance intelligente, durable, et inclusive » [19], préparé en novembre 2009 par un document de consultation [20] et destiné à suppléer la stratégie de Lisbonne. La stratégie, articulée autour de 5 objectifs et 7 initiatives phares, prévoit que les moyens devront être articulés en conséquence, et peut donc être interprétée comme une ébauche budgétaire. « Ces nouvelles priorités devront apparaître dans les politiques budgétaires. La Commission a l'intention de les examiner dans le cadre du réexamen budgétaire qu'elle publiera en 2010 ainsi que dans ses propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel ».

Le Conseil des 25 et 26 mars 2010 a « discuté de la nouvelle stratégie » en précisant que « toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la stratégie. Un secteur agricole productif et compétitif apportera une contribution importante à la nouvelle stratégie (...). Le Conseil européen souligne aussi qu'il importe de promouvoir la cohésion économique sociale et territoriale (...) afin de contribuer à la réussite de la nouvelle stratégie ». La référence explicite aux deux premières politiques budgétaires de l'UE est évidemment délibérée. Dans son document préparatoire, la Commission n'utilise les mots agriculture et cohésion qu'une seule fois. Les expressions de politique agricole commune et politique de cohésion ne sont jamais mentionnées. Ce seront pourtant, l'une et l'autre, des nœuds de la négociation.

C - Un nouveau contexte budgétaire européen

1 - Les aménagements budgétaires récents

La négociation budgétaire avive les tensions entre États membres. Même si, selon l'accord de Fontainebleau de 1984 à l'origine de la correction britannique, « la politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires », les rigidités du budget communautaire sont un frein à cet objectif et le partage du financement est donc un élément de marchandage courant au cours de la négociation.

Le financement du budget est établi par des décisions du Conseil sur les ressources propres [21]. En dépit des difficultés à mettre en place un financement par des ressources propres indépendantes des États mem-

bres, l'essentiel vient des contributions de ces derniers [22] et les accords sur le financement ont donc un effet direct sur les États. Les aménagements décidés par le Conseil reprennent, en pratique, les accords politiques du Conseil européen sur le cadre financier. Les concessions sur le financement, présentées comme une solution d'équité pour les pays les plus contributeurs nets, sont aussi une condition pour parvenir à un accord sur les dépenses.

En effet, à plusieurs reprises, plusieurs États se sont plaints de leur contribution excessive. En mars 1998, avant la négociation des perspectives financières 2000/2006, l'Allemagne, la Suède, les Pays Bas et l'Autriche forment « le quartet des contributeurs nets » qui revendique un système qui mette fin aux déséquilibres budgétaires. « Ils considèrent leurs soldes budgétaires négatifs comme excessifs au regard de leur prospérité et sont donc candidats à une correction en vertu de l'accord de Fontainebleau. Ces pays ont en outre exprimé leur mécontentement devant la situation actuelle où d'autres États membres, de même capacité contributive au budget de l'UE, ont des soldes négatifs beaucoup plus réduits, voire des soldes positifs » [23]. La fronde sera reconduite en 2005. Le message est clair, ces pays contribuent beaucoup, surtout par rapport « à d'autres », et il s'agit, bien entendu, de la France.

Pour répondre à ces critiques, le Conseil adopte des décisions réduisant les contributions des États visés au budget communautaire [24]. 2 méthodes sont appliquées : la formule dite du « rabais sur le rabais », c'est-à-dire d'une réduction de la participation des États au financement de la correction britannique, complétée, en 2007, par une diminution du taux d'appel de la TVA. Bien entendu, ces aménagements sont financés par les autres États membres, au prorata de leur part dans le PNB communautaire. Ces aménagements, modestes mais répétés, conduisent peu à peu à rééquilibrer les contributions des États.

2 - Le rééquilibrage global de la position budgétaire des États membres

Depuis 3 ans, la hiérarchie des contributeurs est modifiée.

19. Commission européenne, Communication « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », 3 mars 2010, COMM(2010) 2020.

20. Commission européenne, Consultation sur la future stratégie UE 2020, 24 novembre 2009, COMM(2009) 647 final.

21. Les DRP sont adoptées par le Conseil à l'unanimité, après avis du Parlement – et non en codécision. Elles sont ensuite ratifiées par les États selon les procédures parlementaires en vigueur dans chaque État membre. Ce régime n'a pas été modifié par le traité de Lisbonne.

22. Les ressources propres sont constituées de ressources propres traditionnelles c'est-à-dire, pour l'essentiel, des droits de douane, seuls véritables impôts européens, d'une ressource calculée à partir du produit de TVA des États membres et d'une ressource dite PNB répartie proportionnellement aux PNB de chaque État dans le PNB de l'UE. Les ressources TVA et PNB sont, en fait, de « vraies fausses ressources propres » prélevées sur les impôts nationaux.

23. Commission européenne, Le financement de l'Union : Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres, (7 octobre 1998) § 2.2.

24. Il s'agit des décisions du Conseil sur les ressources propres (DRP) des 29 septembre 2000 et 7 juin 2007. Elles entraînent une réduction de la part de l'Allemagne, de la Suède, des Pays Bas et de l'Autriche dans le financement de la correction britannique ainsi qu'une diminution de leur taux d'appel de TVA, ce qui a pour effet de réduire la contribution totale de ces pays.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

Le financement du budget communautaire reste très concentré : 5 États financent 70 % du budget. La répartition reste dominée par la part de chacun dans le PNB communautaire, mais les aménagements dont ont

bénéficié les 5 États membres visés par les deux dernières décisions du Conseil relatives aux ressources propres de 2000 et 2007 se sont traduits par une baisse de 4,6 points de leur contribution (de 43,6% à 39 %).

Tableau 1 : Les dix principaux financeurs du budget communautaire (en % dans le financement du budget de l'UE)

	Moyenne 2001-2003 (15 EM)	Moyenne 2004- 2006 (25 EM)	Moyenne 2007-2009 (27 EM)	2010
Allemagne	23,3	20,8	19,3	19,5
France	18	16,6	16,6	16,7
Italie	14,6	13,8	13,5	13,3
Royaume-Uni	11,5	12,3	10,4	10,9
Espagne	8,5	9	9,5	9,3
Pays-Bas	6,2	5,5	4,9	5
Belgique	4,2	4	4,2	4
Pologne	-	2	2,9	2,6
Suède	2,9	2,8	2,3	2,3
Autriche	2,4	2,2	2,1	2,2

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2010, « Relations financières avec l'Union européenne » (dit « jaune »).
Calculs de l'auteur.

Les contributions se sont équilibrées. Actuellement, la France est l'un des pays qui contribuent le plus au budget communautaire (si l'on tient compte des seules contributions prélevées sur les recettes fiscales nationales et donc en excluant les droits de douane). Ce rap-

prochement est particulièrement net entre la France et l'Allemagne : en 2001/2003, chaque Français versait 20 € de plus qu'un Allemand. Cet écart est passé à 30 € en 2004/2006 et à près de 40 € en 2007/2009. Les soldes nets se sont rapprochés.

Tableau 2 : Contributions au budget de l'UE Contributions totale (en millions €) et par habitant (€)*

	Moyenne 2001-2003		Moyenne 2004-2006		Moyenne 2007-2009	
	montant total	par habitant	montant total	par habitant	montant total	par habitant
Allemagne	16.370	199	17.602	213	19.648	239
France	13.426	220	15.249	243	17.511	276
Royaume-Uni	6.864	116	6.613	160	11.105	181
Suède	2.017	227	2.322	258	2.473	269
Pays-Bas	3.637	226	4.828	298	4.544	277

* Contribution = contribution nationale hors ressources propres traditionnelles

Source : Commission européenne, Rapport financier 2008, annexe 4 « Recettes et dépenses par Etat membre ». Calculs de l'auteur.

Tableau 3 : Soldes nets vis-à-vis du budget de l'UE (soldes budgétaires opérationnels à partir des dépenses réparties)

	Moyenne 2005-2006			Moyenne 2007-2008		
	Montant en M€*	en % du PNB	par habitant €	Montant en M€*	en % du PNB	par habitant €
Allemagne	-6 194	0,27%	-75	-7 178	0,28%	-87
France	-2 947	0,17 %	-47	-3 998	0,20 %	-63
Roy.-Uni	-1 834	0,09 %	-30	-2 852	0,14 %	-47
Pays-Bas	-2 612	0,49 %	-160	-1 658	0,28 %	-101
Suède	-861	0,28 %	-96	-855	0,16 %	-95
Autriche	-289	0,11 %	-35	-443	0,16 %	-54
Italie	-1 965	0,13 %	-33	-3 558	0,23 %	-60
Danemark	-385	0,18 %	-71	-650	0,28 %	-118

* M€ : millions d'euros

Source : Commission européenne, Rapport financier 2009, soldes budgétaires opérationnels 1999-2008. Calculs de l'auteur.

Ce rééquilibrage a été surtout patent pour les deux principaux financeurs du budget. Rien ne se décidera sans eux. L'Allemagne et la France sont les acteurs clefs de la prochaine négociation budgétaire. Même si leurs priorités et attentes tendent à diverger.

D - L'inconnue de la position de l'Allemagne

L'Allemagne, qui demeure le premier financeur du budget communautaire, a parfaitement conscience qu'elle est l'acteur pivot de la négociation. Elle peut orienter le budget, déterminer son ampleur, le faire pencher dans un sens ou dans un autre, vers une politique ou vers une autre. Sa position sera déterminante. Néanmoins, contrairement à plusieurs pays qui ont une position claire et constante sur les questions budgétaires, la position allemande ne va pas sans quelques ambiguïtés.

1 - L'Allemagne, un colosse budgétaire imposant mais discret

L'Allemagne garde le souvenir d'une situation budgétaire extrêmement déséquilibrée vis-à-vis du budget communautaire. Jusqu'à la fin des années 90, l'Allemagne se présentait comme une sorte d'autre « colosse budgétaire » [25], imposant mais discret. L'application des règles de financement contribuait à faire de l'Allemagne

le 1^{er} financeur du budget communautaire, jusqu'à en devenir écrasant. En 1996/1997, la part de l'Allemagne atteignit près de 30 %, soit autant que les parts de la France et du Royaume-Uni réunis, autant que les parts de la France et de l'Italie réunis, ou autant que les parts des 11 autres États membres? 1^{er} financeur brut, l'Allemagne est aussi le 1^{er} contributeur net (déduction faite des dépenses communautaires dans le pays). Sa contribution nette fut même considérable. En 20 ans, entre 1981 et 2000, le solde net cumulé de l'Allemagne vis-à-vis du budget communautaire dépasse 200 milliards € (en € actualisés 2009)? Par comparaison, certains États, tout aussi prospères qu'elle, pouvaient incontestablement apparaître comme étant plus privilégiés. Au cours des années 90, le solde annuel de l'Allemagne dépassait 15 milliards € soit autant que la contribution brute de la France.

L'Allemagne aurait eu quelques raisons de manifester quelque mécontentement. Il n'en a rien été. Pour reprendre les termes de l'accord de Fontainebleau de 1984 à l'origine de la correction britannique, « le moment n'était pas venu » pour corriger les déséquilibres. Comment expliquer cette réserve allemande?

En premier lieu, il y a au fond le rapport particulier de l'Allemagne avec la construction européenne. La

[25]. L'expression de « colosse budgétaire » a été utilisée dans les années 80 pour désigner la politique agricole commune qui représentait alors plus des 2/3 du budget de la CEE.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

charge du passé a longtemps pesé, « la construction européenne a été le cadre de la réintégration du pays dans la communauté internationale » [26]; « (elle) a offert aux Allemands une identité, voire une forme de nationalisme de substitution » [27]. Malgré ses succès économiques, l'Allemagne a su se montrer discrète dans la réussite. L'Allemagne pouvait être présentée, à certains égards, comme une sorte d'État modèle, illustrant une sorte d'idéal européen et démontrant la vacuité des comptabilités de boutiquier familières à certains États. La construction européenne valait mieux qu'un déficit comptable.

En deuxième lieu, il faut convenir que l'Allemagne pouvait d'autant plus faire abstraction du coût du budget commun qu'elle trouvait des avantages ailleurs. Elle retrouvait dans les échanges économiques ce qu'elle perdait en termes budgétaires. D'ailleurs, cette discrétion ne l'a pas empêché de marquer l'histoire économique et budgétaire de l'Europe à des moments cruciaux [28].

Le revirement de l'Allemagne sur la question budgétaire apparaît au milieu des années 90. La clef est, bien entendu, la réunification. La réunification crée une autre Allemagne, plus affirmée, avec des responsabilités, mais aussi des exigences et des calculs. L'importance de la contribution nette commence à poser un problème politique. En 1998, la Bundesbank [29] rend public les chiffres que chacun taisait depuis 10 ans et pronostique que, sans inflexion, l'Allemagne sera bientôt débitrice de plus de 20 milliards € par an. Le ton de la presse d'outre Rhin change à son tour. L'Allemagne qui acceptait autrefois d'être le Zahlmeister (l'intendant) de la Communauté européenne, s'irritait d'être devenue « le banquier de l'Europe », et plus encore d'en être « la vache à lait » : « Brussel has been milking Germany for more than 4 decades This has got to stop » [30].

Pourtant, plusieurs tentatives de rééquilibrage échouent. C'est le cas en 1992 lors de la préparation des perspectives financières 1993/1999 et surtout en 1999, alors que les négociations budgétaires des perspectives financières 2000/2006 sont conduites sous présidence allemande de l'UE. L'Allemagne n'obtient qu'un petit aménagement de sa contribution, bien en deçà des ambitions affichées [31]. C'est un échec politique

et budgétaire pour l'Allemagne : « Germany was regarded as the loser of the agreement. Although German net contribution had to go down over in the following 7 years, the government had failed to achieve a significant reduction of its net contribution. The opposition strongly criticized the Schröder government for failing to a better deal. Yet, Chancellor Schroder and Minister Fischer had opted for (...) a successful presidency. They presented the Berlin summit as part of a sequence (...) to strengthen Germany's role as a key player on the international stage » [32]. Il faut attendre 2005 pour que l'Allemagne, à la tête d'« une coalition d'austérité », parvienne enfin au rééquilibrage attendu.

2 - Un positionnement budgétaire délicat

La priorité allemande reste d'éviter les contributions et les déséquilibres excessifs. En l'absence de définition légale, la pratique montre qu'un déséquilibre est excessif quand il est considéré comme tel par une opinion ou un État à un moment donné? La pression peut être par conséquent très variable selon les États et les années. Le déséquilibre allemand était deux fois supérieur, au milieu des années 90, à celui d'aujourd'hui, mais la sensibilité sur le sujet est beaucoup plus vive désormais qu'il y a 15 ans. « In order to gain the long term acceptance of tax payers and contributors we must ensure that excessive contributions are avoided in future financial systems (...) The net balances are a regular part of the debate on fair burden-sharing especially among the public and in national parliaments » [33]. Ce seuil acceptable est surtout apprécié par comparaison, à la situation des autres États membres, de même niveau économique.

Mais une fois l'objectif annoncé, l'Allemagne évolue entre plusieurs contraintes. Il y a d'abord une question institutionnelle, liée à la nature fédérale du pays. « Contributeurs et bénéficiaires se trouvent à des niveaux institutionnels différents : c'est le budget fédéral qui finance mais ce sont les Länder qui profitent des aides européennes. L'Allemagne se trouve ainsi dans une position délicate lors des négociations budgétaires européennes : le gouvernement fédéral songe à contenir les dépenses tandis qu'au niveau national, les Länder ne cachent pas leur désir de recevoir le plus possible de fonds européens » [34].

26. L'expression de « colosse budgétaire » a été utilisée dans les années 80 pour désigner la politique agricole commune qui représentait alors plus des 2/3 du budget de la CEE.

27. Hubert Haenel, *la Constitution européenne et l'Allemagne, Sénat, 2009-2010* N°119, page 14.

28. Ce fut le cas dès le départ, lorsque l'Allemagne s'opposa à ce que le budget européen puisse recourir à l'emprunt. Si la PAC était une demande française, le niveau des prix garantis a été fixé au départ de façon à satisfaire les agriculteurs allemands. L'Allemagne marqua surtout l'Union économique et monétaire, en imposant des critères de convergence pour adopter l'euro et l'indépendance de la Banque centrale européenne.

29. Bundesbank, *Rapport mensuel novembre 1993*, "The financial relations of the Federal Republic of Germany with the European Communities since 1988".

30. Der Spiegel, 26 novembre 2005.

31. L'objectif est de réduire la part de l'Allemagne dans le financement de la correction britannique. Voir par exemple, la caricature de Haitzinger sur le site ENA, http://www.ena.lu/caricature_haitzinger_contribution_allemande_compensation_britannique_juin_1998-011100645.html

32. Johannes Lindner, *Conflict and change in EU budgetary politics*, Routledge Oxon, 2006.

33. Contribution du gouvernement fédéral à la consultation de la Commission « Réformer le budget, changer l'Europe » avril 2008 (consultable sur le site internet de la Commission).

34. Markus Gabel, « Budget européen : l'Allemagne se repositionne », *Bulletin du CIRAC*, N° 75 mars 2006 § 6.

Ensuite, l'Allemagne est tiraillée entre sa gestion et son nouveau statut. Sa détermination budgétaire se heurte à des impératifs politiques. Ainsi à plusieurs reprises, lors des négociations des cadres financiers, l'Allemagne fut écartelée entre la logique budgétaire liée à sa position de contributeur net et la logique politique liée à son statut de puissance européenne. Ce sera le cas à Berlin en 1999. Elle apparaît d'abord plus décidée que jamais à limiter sa contribution au budget communautaire en réduisant notamment sa part dans le financement du rabais britannique, avant finalement de renoncer. Il ne fallait rien faire qui puisse retarder ou compromettre l'élargissement. L'Allemagne accepte un déséquilibre budgétaire en échange d'une reconnaissance de sa place internationale. L'Allemagne accepte de rester « the key payer » pour devenir « a key player ». De fait, jusqu'en 2000, la logique politique a toujours pris le pas devant la logique budgétaire. Il est vraisemblable que le chapitre est clos. L'Allemagne n'a plus à acquiescer ce statut. Elle l'a. La logique purement budgétaire peut prendre le dessus.

Enfin, l'Allemagne, plus qu'aucun autre pays, doit faire la synthèse entre plusieurs solidarités. La solidarité gouvernementale, qui n'est jamais évidente compte tenu des coalitions politiques au pouvoir; la solidarité budgétaire avec les autres contributeurs nets qui restent des alliés budgétaires; la solidarité politique avec les États d'Europe centrale et orientale qui attendent les soutiens communautaires; la solidarité historique et objective avec la France qui reste très présente. Sur les questions budgétaires comme sur de très nombreux sujets, l'Allemagne et la France ont souvent eu des positions communes ou voisines.

Toutes ces contradictions se révèlent au cours des grandes négociations budgétaires. L'Allemagne reste hésitante. Concernant les dépenses, l'Allemagne reste équilibrée et prudente (« a balance must be struck between stability and flexibility in the budget (...) do the Members States have a shared interest in the measures? »[35]), désirant orienter le budget vers les défis du futur, sans renoncer aux politiques plus traditionnelles. Concernant la question agricole par exemple, l'Allemagne condamne la PAC traditionnelle,

prône la compétitivité, exprime son soutien aux solutions libérales mais sans renoncer ni au principe d'une PAC, ni à l'intervention communautaire. L'initiative franco-allemande en juin 2009 pour une régulation du secteur laitier est le dernier exemple d'une solidarité franco-allemande toujours solide. La création d'un fonds laitier dans le budget 2010 doit beaucoup à la pression allemande. L'Allemagne reçoit plus au titre de la PAC qu'au titre des politiques régionales [36]. L'intérêt budgétaire bien compris de l'Allemagne n'est donc pas de casser l'outil mais plutôt d'essayer d'en tirer partie.

E - Les nouveaux défis lancés à la France

La France est un acteur majeur de la négociation mais sans avoir la place pivot de l'Allemagne. Par contraste, la position de la France est aussi plus simple et plus embarrassante.

1 - La France, ou l'image du privilégié budgétaire de l'UE

En premier lieu, grâce à des retours très importants et à des soldes nets modérément négatifs, la France a longtemps fait figure d'État privilégié de l'Europe.

La France est certes le 2^e contributeur, avec une part moyenne dans le financement du budget de 19% (contre 28% pour l'Allemagne) sur la période 1981/2000, mais c'est aussi le 1^{er} bénéficiaire des fonds communautaires [37]. 1^{ère} puissance agricole européenne, elle était, de fait, bien placée pour bénéficier des dépenses agricoles, 1^{er} poste du budget communautaire. De telle sorte que son solde net n'est que modérément négatif (-1,7 milliard en moyenne en 20 ans), sans comparaison avec celui de l'Allemagne, proche de -10 milliards par an? Tandis que le solde de l'Allemagne se creuse à partir de 1991, celui de la France s'améliore en raison des retours accrus dont elle bénéficie au titre de la réforme de PAC [38]. Les versements au titre de la PAC atteignent alors 10 milliards d'ECU/€ par an. Le rapprochement des deux chiffres est à lui seul signifiant : 10 milliards de déficit dans un cas, 10 milliards de retours dans l'autre. A l'époque, au milieu des années 90, personne n'ose le parallèle, politiquement embarrassant.

35. Source: réponse du gouvernement fédéral à la consultation de la Commission « réformer le budget, changer l'Europe » http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080410_PGS_26_en.pdf

36. 13,8 milliards € au titre des dépenses agricoles (toutes dépenses confondues (1^{er} et 2^e piliers) sur les deux années 2007-2008, contre 7,4 milliards au titre de la politique de cohésion.

37. A une parenthèse près puisque l'Espagne a été le 1^{er} pays bénéficiaire entre 2001 et 2004. La France a été le 1^{er} bénéficiaire des fonds européens jusqu'en 2000. Depuis 2004 et la baisse relative des fonds structurels aux pays du Sud, la France a même retrouvé la place de 1^{er} bénéficiaire du budget communautaire.

38. La réforme de la PAC en 1992 consiste à baisser les prix d'intervention garantis par la CEE et de compenser la baisse des revenus qui en résulte pour les agriculteurs par des aides directes aux revenus payées par le budget communautaire. Ce qui était payé par le consommateur par des prix élevés devient financé par le contribuable. Ainsi, la dépense PAC augmente malgré la réforme. Les pays agricoles sont donc budgétairement privilégiés.

Tableau 4 : Soldes nets de la France vis-à-vis du budget UE

(en moyenne annuelle et en millions d'euros)

	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000	Total 1981/2000
Solde net total euros courants	-2.099	-7.078	-8.821	-5.023	ns
Solde net total euros 2009	-4.242	-11.509	-11.704	-6.088	-33.543
Solde annuel moyen	-848	-2.301	-2.340	-1.218	-1.677

Source : *Financement, Cour des Comptes européenne, « Rapports annuels d'activité ; Commission, Rapport financier 2009, tableaux des dépenses réparties ».* Calculs de l'auteur.

En deuxième lieu, la France s'est toujours bien sortie des différentes négociations budgétaires. En 1998, l'offensive du quartet des contributeurs nets a échoué. Mais la plus belle victoire budgétaire française est incontestablement l'accord d'octobre 2002 qui dénoue la négociation d'élargissement. L'accord garantit non seulement le maintien du budget de la PAC pour 11 ans (2003-2013) mais aussi un retour à la France de 10 milliards € par an. Le 24 octobre 2002, le président Chirac est revenu avec un chèque de 110 milliards €.

Dorénavant la France est touchée par la négociation financière qui suit. Comblée par l'accord de 2002, elle n'a pas d'autre choix que d'accepter quelques révisions. Le temps du rééquilibrage est venu. D'abord, le mot agriculture disparaît du cadre financier pluriannuel. Ensuite, la France accepte une révision plus substantielle de la charge du financement. L'augmentation de la contribu-

tion française au budget communautaire est le prix à payer pour l'accord sur la PAC.

2 - Le retournement de situation depuis 2004

La PAC sera au cœur de la prochaine négociation budgétaire [39] et les conditions exceptionnelles précitées ne se reproduiront pas. La France devra faire preuve d'initiative, car il faut prévoir que quelques flèches seront dirigées contre elle. Elle doit se préparer à certains défis. Le risque est de payer une image qui ne correspond plus à la réalité. Car la France contribue de plus en plus et son solde budgétaire avec l'UE se creuse inexorablement, y compris, sur les dépenses agricoles.

Tout d'abord, l'augmentation de la contribution française est sensible. En 2010, la contribution réelle (prélevée sur les recettes fiscales nationales) atteint 281 € par habitant, soit +100 € qu'il y a 15 ans.

Tableau 5 : Prélèvement européen en France (évolution en moyenne annuelle 1995-2010)

Période	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010
Prélèvement total moyen*(M €)	12.525	14.171	15.199	17.060	18.613	19.500
Prélèvement moyen par habitant (€)	208	235	247	272	291	301
Prélèvement sur les recettes fiscales (M€)	10.869	12.516	13.710	15.363	16.781	18.153
Prélèvement moyen par habitant (€)	181	208	223	245	262	281

* Le prélèvement total comprend les ressources propres traditionnelles (RPT) prélevées sur les importateurs ainsi que la TVA et la ressource PNB prélevées sur les recettes fiscales générales.

Source : Annexe au projet de loi de finance 2010 « Relations financières avec l'Union européenne (dit « jaune »), tableau p.29 « Le prélèvement sur recettes ».

39. Le débat sur la PAC de l'après 2013 sera présenté dans le 2^e volet de cette étude.

Si l'année 2009 est exceptionnelle et prend en compte l'effet rétroactif de la décision de 2007 sur les ressources propres, la contribution de la France est la plus importante des États membres, égale voire supérieure (hors droits de douane) à celle de l'Allemagne, ou près du double de celle du Royaume-Uni.

Tableau 6 : Contribution au budget UE en 2009 (en millions €, sélection d'Etats membres)

	Total ressources propres	dont RPT net*	Contribution nationale**	Contribution par hab. (en €)
Allemagne	19.967	3.583	16.384	(200)
France	19.770	1.457	18.313	(284)
Italie	16.213	1.914	14.298	(238)
Royaume Uni	12.520	3.107	9.413	(152)
Espagne	11.504	1.446	10.058	(219)
Belgique	5.186	1.990	3.196	(298)
Pays Bas	3.531	2.116	1.415	(85)
Danemark	2.579	368	2.210	(401)
Suède	2.076	496	1.580	(171)
Autriche	2,4	2,2	2,1	2,2

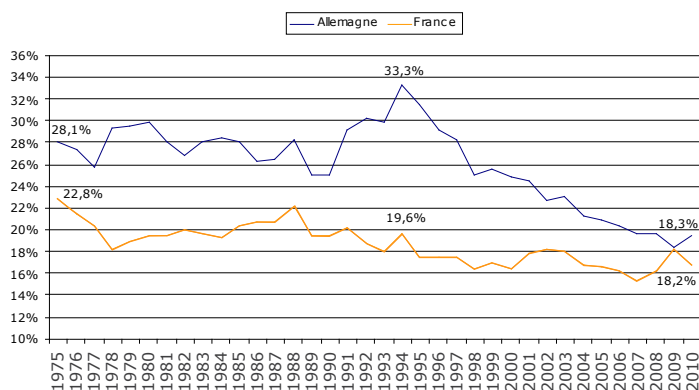
* RPT net : ressources propres traditionnelles (droits de douane et droits agricoles) nettes c'est-à-dire après déduction de 25% conservés par l'Etat membre pour frais de perception.

** Contribution nationale : ressource TVA et PNB prélevées sur les recettes fiscales de l'Etat.

Source : Arrêt définitif du budget rectificatif no 3 de l'Union européenne pour l'exercice 2009, tableau 8 « Récapitulatif du financement du budget général par type de ressource propre et par Etat membre », JOUE L157 du 19 juin 2009.

Peu à peu, le rééquilibrage avec l'Allemagne s'opère. Plus que jamais, la France et l'Allemagne sont les 2 principaux contributeurs au budget communautaire. Ils l'ont toujours été mais le grand décalage s'est estompé De nos jours, la France et l'Allemagne sont presque sur un pied d'égalité. La situation des soldes budgétaires est, elle aussi, modifiée. La position de la France s'est notablement détériorée et s'est donc rapprochée de la situation allemande.

Graphique 1 : Part de la France et de l'Allemagne dans le financement du budget UE (en %)



Source : Rapports annuels de la Cour des Comptes (pour la période 1975-1995); Annexes aux projets de lois de finance « Relations financières avec l'Union européenne » (pour la période 1996-2010). Calculs de l'auteur, voir détails annexe 4.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

Tableau 7 : Soldes nets de la France et de l'Allemagne*

En millions d'euros et en moyenne sur deux ans

	1999/2000	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008
Allemagne	- 8.385	- 5.963	- 7.373	- 6.194	- 7.178
France	- 346	- 2.130	- 2.513	- 2.947	- 3.998
Fr/ All	4 %	36%	34%	47%	56%

*comptes de la Commission à partir des dépenses réparties.

Source : Commission européenne, rapport financier 2009, tableaux des dépenses réparties, voir détail annexe 5.

40. Audition de Pierre Lellouche, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, 6 octobre 2009.

41. Denis Badré, Approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes (Sénat 2007-2008 N° 303, p 18).

42. Le cas est assez fréquent.

Il arrive que les arguments avancés reprennent des idées qui ont été justes pendant une période donnée mais qui ne correspondent plus à la réalité. Il en est ainsi des « montagnes de beurre », des « fonds structurels qui financent les places de villages » ou « des aides aux poulets congelés qui dévastent les élevages africains » qui avaient cessé depuis 10 ans. (cf, Le Monde de l'économie, 2 mai 2007).

43. Roland Blum, Prélèvement européen, Rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2010, 14 octobre 2010, N°1970 13^e législature, tome 9, p.21.

44. François Fillon, Discours adressé aux ambassadeurs, 27 août 2009.

45. La contribution française à la réflexion collective initiée par la Commission – « Changer le budget, réformer l'Europe » – a été traduite en anglais et en allemand, tandis que la contribution allemande n'a été traduite qu'en anglais.

46. Jean Bizet, « Retrouver la relation de confiance avec l'Allemagne », lemonde.fr 13 avril 2010.

47. Les crédits d'engagement (CE) correspondent à des autorisations de dépenses. Les crédits de paiement (CP) correspondent à aux dépenses qui seront effectivement déboursées dans l'année. Les ressources, c'est-à-dire, in fine, les prélèvements sur les États membres, s'ajustent aux CP et non aux CE. Le débat sur le montant du budget porte donc avant tout sur les CP.

Du fait de l'augmentation de la part de la France dans le budget communautaire et de la progression des aides directes dans les nouveaux États membres, le solde agricole de la France devrait même devenir négatif à partir de 2012. Ainsi, du fait du mouvement en ciseaux d'une contribution accrue et des retours progressivement réduits, le solde contributeur net de la France ne peut que se creuser. Le secrétaire d'Etat aux Affaires européennes l'a évalué à 5 milliards € [40]. « Au total, le solde net français devrait passer de 0,21% à 0,37% du RNB en moyenne et sur l'ensemble de la période 2007/2013. La combinaison du nouveau cadre financier et de la nouvelle DRP accentue donc le statut de contributeur net de la France au budget communautaire » [41]. A 0,37% du RNB, en fin de période, le solde net français sera supérieur au solde net actuel de l'Allemagne (qui n'est qu'à 0,35% en moyenne sur 5 ans).

Ainsi, tombent beaucoup des critiques traditionnelles formulées à l'encontre de la France. S'il faut admettre que la France a longtemps fait figure d'État privilégié, grâce aux retours de la PAC, c'est de moins en moins le cas. Il faudra cependant du temps pour que s'estompe cette image de privilégié, qui ne correspond plus à la réalité [42]. La France est désormais l'un des plus gros contributeurs au budget communautaire, le 2^e après l'Allemagne. Même si la France a longtemps dénoncé la focalisation de certains États membres sur leur contribution nette, il n'est pas impossible qu'elle l'évoque à son tour et reconnaisse, avec moult contorsions, « l'incontournable mesure des soldes nets » [43].

Le ton a été donné par le Premier ministre en août 2009 : « La France contribue chaque année pour 19

milliards au budget européen. Elle en reçoit chaque année 14 milliards, PAC comprise. Cette vision comptable de l'Europe n'est qu'un aspect parcellaire du « bilan européen » pour la France, mais nos partenaires devront comprendre que cette position de 1^{er} contributeur net, avec l'Allemagne, ne pourra pas résister aux tensions actuelles des finances publiques ». [44]

3 - Les maladroites françaises

La France sait que la clef de la négociation est en Allemagne. Tous les responsables budgétaires et diplomates le savent et s'attachent à entretenir une relation de confiance [45]. Pourtant, quelques déclarations officielles ne sont guère favorables à ce climat.

Les déclarations du président français en mars 2010 se disant prêt « à une crise en Europe plutôt que d'accepter le démantèlement de la PAC » sont une position de négociation qui a le mérite d'être claire mais qui peut heurter les partenaires allemands et quelques autres. Car ce soutien inconditionnel envers et contre tout sera aussi envers et contre tous. Or, dans l'Union à 27, la posture de l'État isolé est intenable.

La gestion de la crise grecque a été l'occasion d'accusations plutôt maladroites. Etait-il bien opportun d'opposer "la France solidaire" et "l'Allemagne égoïste" quand on sait l'effort budgétaire de ce pays en direction de l'Union européenne? Le principal vecteur de la solidarité financière entre États membres n'est pas le prêt qu'ils peuvent accorder, mais leur contribution au budget communautaire. Sur ce point, l'Allemagne n'a de leçon à recevoir de personne. Par le jeu des contributions nettes au budget européen, l'Allemagne a ainsi

versé, en 10 ans, depuis la création de l'euro, près de 70 milliards € aux autres États membres, dont 17 milliards à la Grèce (soit 20 € par Allemand et par an).

C'est avec ces coups d'épingle injustes qu'une relation se tend et, en réalité, se distend. De nombreux responsables politiques, conscients des enjeux et des dégâts des dérives actuelles s'efforcent de ramener la France à la raison, à la conciliation, à l'écoute et au partenariat. Tel, le président de la commission des Affaires européennes du Sénat, Jean Bizet, « n'accusons pas l'Allemagne avec de tels arguments, avant les grandes et graves échéances des négociations du budget communautaire et de la future politique agricole commune, au moment où la France a tant besoin d'elle? »[46]. C'est une solution de sagesse.

II – LES ENJEUX DE LA PROCHAINE NÉGOCIATION SUR LE BUDGET EUROPÉEN

La prochaine négociation s'annonce exceptionnelle à plus d'un titre : ce sera la première à 27, dans un contexte marqué par un enchaînement des crises (économique, monétaire) qui fait peser des peurs sur l'avenir de l'Union européenne et par une pression énorme pour revoir radicalement la structure des dépenses, en particulier la place faite à l'agriculture (PAC).

4 sujets seront déterminants.

A- Le montant du budget

1 - Les marges de progression du budget communautaire

En 2010, le budget communautaire a été arrêté à 141,5 milliards € en crédits d'engagement et 122,9 milliards € en crédits de paiement [47]. Il correspond au budget d'un pays moyen de l'Europe. La question du montant du budget se pose non en termes nominaux (le budget augmente régulièrement chaque année avec des sauts après chaque élargissement), mais en termes relatifs, par rapport au revenu/produit national brut [48].

Depuis 10 ans, le budget européen est de l'ordre de 1% du PNB communautaire [49]. Ce montant est incontestablement faible et, comme le note Alain Lamassoure, « est inférieur au seul déficit du budget de l'État français » [50]. Pourtant, traité après traité, les compéten-

ces de l'Union européenne n'ont cessé de se développer. Comment remplir tant de missions, répondre à tant d'enjeux avec un budget aussi limité ?

Cette faiblesse s'est manifestée notamment en 2009 lors de la crise économique et financière. Le plan de relance européen ne fut en réalité que le cumul de 27 plans nationaux laissant au budget communautaire une place plus que modeste. Sur 200 milliards € annoncés au titre du plan de relance, 170 viennent des budgets des États membres, 30 de l'Union européenne dont 25 sont des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et 5 seulement du budget communautaire, répartis sur 2009 et 2010 [51]. Ni le montant du budget actuel, ni le principe rigoureux de programmation des dépenses n'ont permis à l'Union de jouer un rôle significatif dans ce plan de relance.

Il existe une incontestable pression publique en faveur d'une augmentation du budget européen. Il y a d'abord une pression politique des partisans d'une communautarisation plus poussée tels que le Parlement européen, la Commission européenne et de nombreux élus engagés dans la voie de l'europanisation des politiques. Il y a ensuite l'analyse d'économistes qui considèrent que le budget européen, à son niveau actuel, n'assure aucune des 3 fonctions budgétaires classiques (allocation, redistribution et, -encore moins- stabilisation) et proposent d'y remédier en portant le budget à 2 voire 3% du PNB communautaire. Il y a, enfin, une demande budgétaire de la part de nombreux acteurs de terrain, à commencer par les responsables régionaux, qui voient le budget communautaire comme un moyen de financement solide et plus sûr que les aides nationales [52].

Mais il existe aussi un argument institutionnel et comptable non négligeable, lié à la mesure du plafond ou plutôt à ce que l'on peut appeler le double plafond. Selon la définition du traité de Lisbonne, le cadre financier pluriannuel « assure l'évolution ordonnée des dépenses, dans la limite du plafond des ressources propres ». Ainsi, il y a bien non pas un, mais deux plafonds distincts : « le plafond de dépenses », qui est l'objet même du cadre financier pluriannuel, et qui se situe autour de 1% du PNB en crédits de paiement [53], mais aussi un « plafond de ressources », fixé par les décisions du

48. La juxtaposition de références à des données macro économiques différentes qui résultent de conventions de comptabilité internationale (PIB, PNB, RNB...) est source de confusions. La différence entre produit national brut (PNB) et produit intérieur brut (PIB) tient à la prise en compte, dans le PNB, des revenus nets des échanges avec l'extérieur tirés de la propriété intellectuelle (brevets). En Europe, l'écart entre les deux est de l'ordre 0,5%. La différence entre revenu national brut (RNB) et produit national brut (PNB) vient d'une différence de logique : le PNB est calculé à partir de la production (valeur ajoutée) tandis que le RNB part d'une logique de revenus (salaires) mais le montant total est le même (voir détails dans Laffineur, Vinçon, op. cit. page.181)

49. Le cadre financier actuel a déterminé un plafond des crédits de paiement à 0,995 % du RNB, en moyenne annuelle sur 7 ans, mais des variations annuelles sont possibles autour de cette moyenne. En 2010, les montants des CE et des CP représentent respectivement 1,20% et 1,04% du RNB communautaire.

50. Alain Lamassoure, Sénat, actualités de la Commission des affaires européennes, 1er octobre 2009. En 2009, le déficit du budget français s'est établi à 139 milliards €.

51. Cf. audition au Sénat d'Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets du Parlement européen, www.senat.fr/europe/ro1102009.html

52. En occultant le fait que toute dépense communautaire est financée au préalable par un prélèvement sur les États.

53. Le plafond de dépenses est dédoublé, en crédits d'engagements et en crédits de paiement (CP). C'est sur les CP que porte le débat sur le montant du budget.

54. Ce niveau, même largement théorique puisqu'il n'a jamais été ni atteint ni approché est périodiquement modifié pour tenir compte des règles de comptabilité internationale. Il était fixé à l'origine, en 1992, à 1,27 % du produit national brut. En 2002, il a été fixé à 1,24 % du revenu national brut après adaptation du cadre comptable communautaire aux nouvelles normes internationales de comptabilité (dit SEC 95). Il a été à nouveau abaissé en mars 2010 pour tenir compte de l'évaluation des services d'intermédiation financière. Chaque ajustement comptable a pour effet d'augmenter le PNB/RNB (le dénominateur) et par conséquent de réduire la part du budget communautaire (en numérateur).

Et même 1,24% en incluant la budgétisation des crédits du fonds européen de développement (FED) qui sont hors budget communautaire, et qui sont financés par des contributions nationales classiques La budgétisation, qui communautariserait et modifierait le partage des financements a été, pour le moment, refusée.

55. Et même 1,24% en incluant la budgétisation des crédits du fonds européen de développement (FED) qui sont hors budget communautaire, et qui sont financés par des contributions nationales classiques La budgétisation, qui communautariserait et modifierait le partage des financements a été, pour le moment, refusée.

56. Alain Lamassoure, audition au Sénat, 1^{er} octobre 2009.

57. Commission des affaires européennes du Sénat. <http://www.senat.fr/ue/pac/E4533.html>

58. En 2003, pour la préparation du cadre financier pluriannuel 2007-2013, les 6 principaux États contributeurs nets avaient commencé par fixer un plafond (1% du PIB communautaire) puis avaient procédé à un arbitrage entre dépenses pour tenir sous ce plafond.

Conseil et qui est très supérieur, puisqu'il est de 1,23% en crédits de paiement et 1,29% en crédits d'engagement après introduction en 2010 des nouvelles règles de comptabilité internationales [54]. Ces taux plafonds avaient été acceptés en 1992 avec l'accord du Royaume-Uni, c'est dire si le niveau paraissait raisonnable ! Ainsi, sans changer les règles actuelles, il existe une marge de progression sensible du budget communautaire. En 2003, la proposition initiale de la Commission était d'ailleurs de 1,22% du RNB [55]. Il y a tout lieu de penser qu'il en ira de même cette fois et que la Commission proposera une augmentation conséquente du budget communautaire pour 2014 -2020.

2 - Les obstacles à la hausse du budget

Néanmoins, il faut admettre que cette demande se heurtera à plusieurs obstacles déterminants.

L'obstacle financier est le premier. En raison des difficultés à financer le budget par des ressources propres, le budget communautaire est, en réalité, financé presque intégralement par des contributions nationales des États membres, prélevées sur les recettes fiscales. En période de contrainte budgétaire, la place réservée au budget européen ne peut être que réduite. La crise économique de 2008-2009 s'est traduite par des situations budgétaires extrêmement tendues dans tous les États membres avec des niveaux de déficits record. « Avant la crise, les États ne voulaient pas payer plus pour le budget communautaire. La situation est désormais plus simple puisque personne ne peut payer »[56]. Car quels que soient les retours dont les États bénéficient, la contribution au budget communautaire commence par un prélèvement sur les recettes fiscales, qui creuse le déficit. Le prélèvement européen représente 7,5% des recettes fiscales de l'État en France et 10% en Allemagne. Les deux pays qui assurent 36% du financement du budget ont donc un intérêt commun à encadrer le budget.

Quel est l'enjeu financier réel d'une augmentation du budget ? Le débat sur le montant du budget communautaire, jugé très faible au regard de ce qui serait souhaitable, ne peut faire abstraction du fait qu'une augmentation de seulement 0,1% (en part dans le PNB communautaire), c'est-à-dire un passage de 1% à 1,1% du PNB communautaire, représente pour la France et

l'Allemagne une dépense supplémentaire respectivement de 2 et 2,4 milliards €. Porter le budget à son plafond possible (1,23% du RNB soit +27 milliards) représenterait, pour chacun des pays, un prélèvement supplémentaire de plus de 5 milliards €. Les deux pays veilleront sans doute à éviter une telle augmentation.

Les conditions actuelles d'exécution du budget ne se prêtent pas non plus à une augmentation. « Le budget communautaire continue à se caractériser par une sous-exécution importante, qui affecte plus particulièrement les crédits de la politique de cohésion »[57]. La plupart des exercices budgétaires font apparaître des excédents. Pourquoi revendiquer une augmentation dès lors que les crédits actuels ne sont pas correctement consommés ? Cette caractéristique a priori défavorable à une hausse du budget, est cependant réversible et pourrait même constituer une petite réserve de croissance, à condition de modifier la règle budgétaire des reports de crédits, c'est-à-dire en affectant l'éventuel excédent budgétaire d'un exercice à des dépenses supplémentaires l'année suivante et non en diminution des prélèvements de l'année suivante (voir annexe).

L'obstacle politique et institutionnel reste déterminant. Augmenter le budget, mais pour quoi faire ? Toute augmentation du budget ne peut être fondée que sur des dépenses légitimes aux yeux de l'opinion européenne, ce qui supposerait une répartition sensiblement différente que l'Union pourrait assumer mieux et plus efficacement que les États nationaux. Augmentation et refondation du budget sont indissociables. Enfin, toute aspiration à l'augmentation du budget se heurtera à un verrou incontournable : l'accord doit être adopté à l'unanimité des États membres, donc avec l'accord des principaux financeurs. Selon toute probabilité, les marges de progression budgétaire sont très faibles.

3 - Lettre de cadrage ou pas ?

L'existence, ou non, d'une lettre de cadrage avant le début de la négociation budgétaire, comme ce fut le cas en 2003, en préambule de la préparation du cadre financier 2007-2013 [58], détermine la méthode de négociation, par addition ou par soustraction et donc le montant du budget décidé in fine.

Une lettre de cadrage signifierait que les contraintes financières et budgétaires des États membres ont prévalu. Les ambitions sur le budget européen se heurtent à ce que les États – à commencer par les principaux États contributeurs – veulent lui consacrer. L'argument avancé en 2003 reste applicable au mot près en 2010 et beaucoup d'États peuvent continuer à exprimer « leur inquiétude à l'égard de propositions qui reviendraient à ignorer la discipline budgétaire que s'impose chacun des États membres au niveau national », et souhaiter que « leurs ambitions pour les politiques communautaires soient compatibles avec les exigences financières » [59].

Une lettre de cadrage signifierait aussi que les contributeurs nets ont décidé de faire front commun. Certes, il y a une alliance objective des deux principaux contributeurs, pour encadrer le budget. Mais ce tandem franco-allemand est-il suffisant pour rallier d'autres partenaires ? La probabilité d'un front commun des pays contributeurs est certainement moins forte qu'en 2003. La plupart des États signataires en 2003 ont eu satisfaction et ont vu leur contribution réduite, et le camp constitué alors comporte en réalité deux ennemis budgétaires irréductibles : la France et le Royaume-Uni. « PAC » contre « correction britannique ». Le débat/combat n'est pas nouveau. Il sera probablement sanglant.

L'absence de lettre de cadrage signifierait que la politique a pris le dessus sur la logique budgétaire. C'est la position de la Commission, y compris sur la PAC. « *Le budget doit découler des objectifs et non pas le contraire. J'espère que le Conseil et le Parlement européen auront la sagesse de doter budgétairement la PAC de façon adaptée, cohérente avec les objectifs qui auront été fixés au préalable* » [60]. C'est aussi la volonté affichée des États qui assumeront la présidence au cours de la longue négociation budgétaire [61]: déterminer d'abord les politiques à financer et s'entendre ensuite sur les budgets qui leurs seront alloués.

B- La répartition des dépenses. Présentation générale

Le cadre financier pluriannuel affiche les priorités budgétaires de l'Union européenne et constitue un élément de sa communication politique. Le prochain

cadre financier pluriannuel ne pourra pas être une simple reconduction du cadre actuel et devra afficher les priorités du moment. Sans entrer dans le détail des rubriques, 3 sujets doivent être présentés : quelles sont les marges pour « refonder » le budget communautaire ? Quelles sont les dépenses « incontournables » ? Comment se traduisent, formellement, les priorités ?

1 - Quelles sont les marges pour refonder le budget communautaire ?

Chaque négociation budgétaire constitue a priori une occasion de remodeler le budget pour l'adapter aux aspirations du moment. Cela avait été le cas la fois précédente, lorsqu'un rapport d'experts, sorti opportunément juste avant la négociation budgétaire, avait demandé de refonder radicalement le budget, alors qualifié de « relique historique » [62]. C'est aussi le cas cette fois-ci puisque tant les États que la Commission ont manifesté leur souhait de « dépenser mieux » [63] ou différemment. La Commission a eu l'habileté de préparer son initiative par une consultation publique qui a fourni des directions et même des critères d'appréciation nouveaux qui devraient modifier la structure actuelle du budget.

Cette pression en faveur du changement se manifestera de nouveau. Tant l'opinion que les États membres manifestent leur volonté d'orienter davantage le budget vers l'adaptation de l'économie européenne aux technologies de l'information et vers les investissements de croissance. L'augmentation des crédits de recherche est revendiquée avec force. Il paraît impossible que cet appel ne soit pas entendu, même s'il faut être conscient que les crédits européens n'interviennent qu'à titre d'appoint de programmes communs entre entreprises de plusieurs États membres, toujours très difficiles à construire. De même, il est vraisemblable que le prochain cadre financier fera apparaître une nouvelle rubrique consacrée au volet énergie/climat/environnement. Tout y concourt : la transnationalité de la thématique, plus judicieusement traitée dans un cadre européen que dans un cadre national, et même une certaine attente citoyenne. Le changement climatique est mentionné par les 2/3 des contributeurs à la consultation de la Commission.

59. Communiqué de la Présidence de la République sur les perspectives financières après 2006.

60. Cf. audition de Dacian Cioloș, commissaire européen à l'agriculture, Sénat, 28 avril 2010.

61. La négociation budgétaire devrait s'écouler entre le 2^e semestre 2010 et le 2^e semestre 2011 soit sous présidence successive de la Belgique, de la Hongrie et de la Pologne. Les difficultés de la Belgique renforcent le pouvoir de la Commission.

62. Le rapport d'experts coordonnés par André Sapir publié en juillet 2003 sous le titre « agenda pour une Europe en expansion » demandait une réorientation complète des dépenses en ramenant notamment les dépenses agricoles et structurelles de 80% à 30% du budget.

63. « Mieux dépenser, cela doit être notre mot d'ordre pour le prochain budget communautaire », François Fillon, Déclaration du 7 septembre 2009 en Italie.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

Même s'il faut se méfier des effets d'affichage sans lendemain, il existe de vraies marges de progression pour ces nouvelles politiques, qui devraient contribuer à combler les déséquilibres budgétaires avec les États membres. Enfin, il pourrait être utile de supprimer les dépenses manifestement inefficaces [64] et, à l'inverse, renforcer les dépenses qui développent les échanges entre États membres. Actuellement, à peine 10% du budget européen est consacré à des politiques qui développent les échanges ou les programmes communs entre États membres [65]. Cette part mériterait d'être développée.

Toutefois, cet appel à la nouveauté et au changement de cap doit être appréhendé avec lucidité. C'était toute la faiblesse du rapport Sapir de 2003, rédigé par des économistes, qui construisait une sorte de budget idéal, faisant table rase du passé et omettant les puissantes contraintes politiques qui sont liées à l'exercice. Comme tous les budgets institutionnels, le budget européen présente une grande inertie propre à l'histoire de l'institution, aux habitudes installées, aux partenariats qui se sont noués avec l'Union européenne et qui ne peuvent, d'un seul coup, être supprimés. Il est illusoire de penser modifier radicalement sa structure ou a fortiori de supprimer une catégorie de dépenses, sans de longues périodes de transitions pour lisser les évolutions. C'est le sens du phasing out appliqué aux fonds de cohésion, qui permet de maintenir des aides européennes aux régions qui cessent d'être éligibles aux objectifs communautaires. De même, il est illusoire de penser que les nouveaux États membres renonceront aux aides directes aux revenus après 2013 dont ils seront pleinement bénéficiaires, à l'issue d'une longue période où le régime d'aide n'était appliqué que de façon partielle et progressive. Le prochain cadre financier pluriannuel devra trouver le juste équilibre entre l'engagement dans les défis du moment et la préservation des « fondamentaux ».

Quelle que soit l'impulsion qui leur est donnée, les nouvelles priorités ne feront pas disparaître les deux politiques les plus anciennes de l'Union européenne : la politique agricole et la politique de cohésion. Le rapprochement de ces 2 politiques n'est pas fortuit et annonce même de grandes difficultés.

2 - Les dépenses de cohésion, nouvelles dépenses « sanctuarisées »

La négociation budgétaire est sélective. Certaines dépenses sont considérées comme inévitables, voire acquises, tandis que d'autres rubriques sont plus discutées. Le prochain rendez-vous budgétaire ne dérogera pas à la règle, même si la ligne de partage entre négociable et non négociable sera différente des années précédentes.

Lors de la négociation du cadre financier pluriannuel 2007-2013, la PAC avait été sanctuarisée par un accord antérieur, de telle sorte que la plus grande part du budget PAC ne fut pas négociée. Il est vraisemblable que cette place d'« intouchable » sera cette fois occupée par les dépenses de cohésion destinées aux 12 nouveaux États membres. Il est difficile d'envisager que les fonds structurels qui leur sont destinés soient réduits. Les États concernés forment une force politique incontournable et toute réduction de « leurs » crédits de cohésion serait un casus belli. Il y a une unanimité pour reconnaître que le budget communautaire doit être consacré en priorité aux dépenses de solidarité envers les États ou les régions les plus pauvres de l'Union européenne et par conséquent aux nouveaux États membres. En d'autres termes, les fonds structurels qui leur sont accordés (à l'exception de Malte et Chypre) sont sanctuarisés, préemptés et quasi acquis. Ces fonds programmés pour 2007-2013 représentent 178 milliards € 2004 (soit 200 milliards en € 2009) [66].

En d'autres termes, la négociation budgétaire part avec 200 milliards € pré-affectés. Mais tout le reste peut être considéré comme négociable. Tout, y compris les crédits de la PAC, souvent présentée par ses détracteurs comme un symbole des politiques archaïques, mais aussi les fonds structurels accordés aux autres États de l'Union européenne. Qu'il s'agisse des anciens pays bénéficiaires de la politique de cohésion avant l'élargissement [67] ou, a fortiori, des régions des États prospères [68].

Les fonds structurels sont le premier outil de la politique de cohésion et de la solidarité budgétaire entre États membres. Des sommes considérables ont été affectées à cette politique depuis 1988 [69]. Les fonds européens sont d'excellents accélérateurs de crois-

64. Cela renvoie à la problématique des mini-budgets, souvent évoquée mais jamais réellement traitée.

65. Les grandes politiques communautaires, qu'il s'agisse de la PAC et de la politique de cohésion, sont autocalibrées sur l'État membre. Les politiques réellement internationales sont très rares : la politique de recherche, Erasmus.

66. 260 milliards en incluant les dépenses administratives.

sance et ont un effet de levier sur les investissements privés et publics qui ne seraient pas financés facilement sans l'aide européenne. Toutefois, la question de la pertinence du maintien des fonds structurels dans toutes les régions peut se poser. « *Il faut faire un bilan et un travail de sélection des aides, région par région. Il ne faut pas exclure qu'il y ait eu parfois gaspillage et corruption. Le Mezzogiorno italien, par exemple, a reçu 10 milliards € du budget communautaire alors que l'écart de niveaux de vie avec la moyenne européenne a continué à croître. Comment expliquer un tel échec ?* » [70].

Cette question du maintien de dotations importantes en direction des anciens États membres rebondit avec la crise de la zone euro du printemps 2010. Les aides structurelles en direction des pays de la cohésion [71], requalifiés de PIGS [72] depuis la crise monétaire de 2010, ont été massives. Depuis la création de l'euro, le montant des fonds structurels programmés en direction de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal représentent 165 milliards €. Cette aide n'a jamais ni

garanti la croissance, ni protégé les États contre les spéculations. L'aide communautaire, indissociable de la politique de solidarité, n'est évidemment pas en cause mais, à l'heure de la négociation budgétaire, la poursuite, sans condition, d'aides octroyées depuis plus de 20 ans sera certainement posée : les fonds structurels sont là pour impulser, pas pour assister indéfiniment. Il faut sans doute savoir arrêter les subventions européennes et, à l'avenir, mieux sélectionner les bénéficiaires. [73]

Un pas supplémentaire dans cette remise en cause a été franchi en mai 2010, lorsque la Chancelière allemande a émis l'idée que les pays laxistes de la zone euro puissent être privés de subventions européennes. Même si cela paraît peu probable – en raison de la discrimination entre États membres de la zone euro sous contraintes, et les autres qui continueraient à bénéficier des aides communautaires –, cette nouvelle forme de conditionnalité des aides, jusque-là réservée aux dépenses agricoles, sera certainement évoquée lors de la négociation des futurs fonds structurels.

Tableau 8 : Montant des fonds structurels européens à la Grèce à l'Espagne et au Portugal (en milliards d'€ 2010)

	1994/1999	2000/2006	2007-2013	total 20 ans 1994/2013	total 10 ans 2000/2009	total par hab. et par an
Grèce	22,3	31,1	20,6	74	40,1	368 €
Espagne	49	70	35,6	154,6	87,2	218 €
Portugal	22,1	28,5	21,6	72,2	37,5	367 €

Source : programmation des fonds structurels, calculs auteur.

La question complémentaire est celle du maintien des aides aux États prospères. Les crédits des fonds structurels doivent-ils être réservés aux États et régions les plus pauvres ou une part doit-elle être conservée aux régions en difficultés, où qu'elles soient ? Il s'agit de deux lectures de la solidarité européenne, l'une réduisant cette dernière à une aide des riches aux pauvres, l'autre considérant la solidarité comme un tout, faisant vivre un « tous ensemble » et donnant du sens à l'Union européenne. C'est cette dernière lecture qui a prévalu en 2005 puisque tous les États membres ont

conservé des fonds structurels. Rien ne dit que ce sera celle qui prévaudra dorénavant.

L'éventualité d'une diminution des fonds structurels attribués aux régions françaises est une hypothèse crédible : « *Certes, l'importance des soutiens financiers est un élément à prendre en compte car ils sont, pour les préfets et les élus régionaux, une source de financement capital pour le déclenchement des projets d'aménagement. La question était taboue jusqu'à présent en raison de la grande sensibilité des*

67. Espagne, Italie, Portugal et Grèce, à eux quatre, totalisent 106 milliards € sur la période 2007-2013.

68. L'Allemagne et la France en particulier restent éligibles aux fonds structurels pour des montants qui sont loin d'être négligeables, respectivement 26,7 et 14,3 milliards € sur la durée de la programmation.

69. Au cours des quatre programmations successives depuis 1988, les fonds structurels représentent 1000 milliards € (en euros actualisés).

70. Alain Lamassoure, audition au Sénat, op. cit.

71. Les pays de la cohésion sont les pays bénéficiaire du fonds de cohésion, réservé aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

72. Une délicate attention d'origine anglo-saxonne qui désigne les 4 pays de la zone euro les plus vulnérables aux pressions des marchés financiers : le Portugal, l'Irlande, la Grèce et l'Espagne.

73. N.-J. Brehon, « La Grèce, les PIGS et l'argent de l'Europe », La Tribune, 17 février 2010.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

élus locaux, mais il est au moins nécessaire de se poser la question de la pertinence de maintenir les soutiens européens dans certaines régions ». [74]

3 - Présentation formelle du cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel se conclut par un tableau de présentation qui affiche les plafonds par grandes rubriques. La sélection et le libellé des rubriques, les montants affichés, l'ordre de présentation ne sont évidemment pas neutres sur le plan politique. La négociation budgétaire est aussi une bataille de mots. Ce fut le cas lors de l'actuel cadre financier 2007-2013, qui a modifié radicalement la présentation des perspectives financières.

Les perspectives financières 2000-2006 sont articulées autour de rubriques techniques – agriculture, fonds structurels, politique interne, actions extérieures, etc. – tandis que les perspectives financières 2007-2013 se veulent plus politiques : croissance

et compétitivité, cohésion, etc. L'ordre a changé : la première rubrique est dédiée à la croissance durable et non à l'agriculture comme dans les perspectives financières précédentes. Le mot même « agriculture » a disparu ! Les dépenses agricoles sont noyées au sein d'un ensemble « conservation et gestion des ressources naturelles ». La nouvelle présentation permet d'afficher les nouvelles priorités politiques et budgétaires [75]. Il en sera de même cette fois-ci. Il serait surprenant que le tableau final ne recèle pas quelques mots clefs ou symboles des attentes du moment, tels que climat, énergie, environnement, etc.

La présentation actuelle n'est guère satisfaisante [76]. Elle est même plutôt artificielle car elle avait surtout pour objectif de rétrograder les dépenses agricoles en les faisant apparaître comme une politique de second rang. Une fois cet objectif acquis, il est permis d'espérer que la prochaine présentation sera à la fois plus équilibrée et plus pédagogique.

Tableau 9 : Comparaison des perspectives financières (PF) 2000-2006 et 2007-2013

PF 2000-2006	Moyenne 2005-2006	Moyenne 2007-2008	Montant (Mds 2004)
1. Agriculture	297,7	1. Croissance durable	382,1
<i>dont dépenses PAC hors développement rural</i>	267,4	<i>1.A dont compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	74,1
<i>dont développement rural</i>	30,3	<i>1.B dont cohésion pour la croissance et l'emploi</i>	308,0
2. Fonds structurels	213,0	2. Conservation et gestion des ressources naturelles	371,3
3. Politiques internes	43,8	<i>dont dépenses de marché et paiements directs</i>	293,1
4. Actions extérieures	32,0	3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	10,8
5. Administration	33,7	4. L'UE acteur mondial 5	49,5
6. Réserves	4,0	5. Administration	49,8
7. Aides de préadhésion	21,8	6. Compensations	0,8
Total	646,2	Total	864,3

Source : chiffres : cadres financiers 1999-2006 et 2007-2013 ; présentation et traitement auteur.

74. A. Lamassoure, audition au Sénat 1^{er} octobre 2009.

75. Même les montants affichés sont porteurs de sens. Tout se calcule au milliard près : la nouvelle rubrique 1 croissance durable est la plus dotée de toutes : 382 milliards contre 371 milliards pour la rubrique conservation et gestion des ressources naturelles; la sous-rubrique 1B cohésion est plus dotée que la sous-rubrique dépenses de marchés et paiements directs, : 308 milliards contre 293 milliards €.

76. Les deux rubriques principales sont écrasantes, elles représentent à elles seules 88% du total de la programmation. La structure adoptée est cependant meilleure que celle de la version initiale de la Commission qui proposait d'articuler les dépenses en deux grandes sous-rubriques « croissance durable » et « développement durable ». Une subtilité à laquelle le Conseil européen a - heureusement - renoncé.

C - La politique agricole commune

1 - La PAC, nœud de la négociation

La PAC sera au cœur de la prochaine négociation. Il faut voir dans cette situation le résultat d'une pression croissante et une opportunité longtemps attendue.

La PAC est, sans surprise, le principal objet de discord, « the most controversial topic ». Le maintien d'un budget important [77] consacré à la PAC est souvent contesté. Car il y a deux façons de lire le budget. L'une, par division (diviser le montant de la PAC par habitant) : la PAC ne représente alors que « 100 € par Européen et par an », selon la formule reprise par tous les ministres français de l'agriculture. L'autre, par addition (cumuler le montant des budgets PAC sur plusieurs années) : la PAC représente alors 1000 milliards € en 20 ans (en € constants 2009). 100 € pour la sécurité alimentaire, c'est peu ; 1000 milliards, c'est beaucoup. Les deux chiffres sont aussi exacts l'un que l'autre. Ils correspondent juste à deux perspectives politiques différentes.

L'utilisation des crédits est également discutée. À quoi ont servi les 1000 milliards versés à l'agriculture européenne depuis 20 ans ? Pour restructurer, pour être compétitif, mais avec quel résultat ? Les « restructurés » sont encore trop nombreux et les « compétitifs » ne le sont jamais assez ! Il y a quelque chose d'incompréhensible. Pour tout le monde, y compris pour les principaux intéressés, toujours interloqués quand on annonce que la France reçoit 10 milliards €/an. L'aide aux revenus, par le biais des droits de paiement unique (DPU), est discréditée. Elle est humiliante aux yeux des agriculteurs, qui, bien souvent, ne peuvent survivre sans cette aide européenne, et discutable pour le citoyen, (l'expression même de droit à paiement est très maladroite) [78], stupéfait devant cette sorte de rente européenne calculée de surcroît - au moins en France - sur des références historiques dépassées ! La sensibilité de l'opinion concernant la PAC est incontestablement très vive. Ni l'Union européenne, ni les États, ni le monde agricole n'ont su communiquer sur le budget communautaire. La crise agricole est avant tout une crise politique de légitimité [79]. La négociation qui s'ouvre paie 30 ans de négligences.

Même si cette année se présente de façon singulière. Jusqu'à présent, le budget de la PAC n'a jamais été vraiment discuté. Le budget agricole sur la période 1993-1999 fut imposé par la grande réforme de 1992. Le budget 2000-2006 fut marqué par l'émergence du 2^e pilier. Et surtout, le budget 2007-2013 a été préparé par l'accord d'octobre 2002, qui dénouait l'élargissement mais qui sanctuarisait le budget agricole jusqu'en 2013. Ce ne sera pas le cas cette fois-ci. Pour de nombreux États membres, hostiles depuis des années à la PAC, la négociation qui s'ouvre offre une opportunité exceptionnelle - et en vérité, la première véritable « fenêtre de tir » depuis des années - d'en finir avec la PAC.

2 - La France en première ligne

La France et le budget de la PAC

En finir avec la PAC mais aussi en finir avec la France dans la PAC. Car la France a toujours fait figure de privilégié au sein de la PAC. A priori, il n'y a rien de surprenant à ce que la France, 1^{er} pays agricole de l'UE, en soit aussi logiquement le 1^{er} bénéficiaire, et à ce que la France, comme tout autre pays, ait choisi, depuis toujours, de privilégier le poste sur lequel elle avait le plus de retours : les dépenses agricoles.

Ce positionnement a eu cependant 3 défauts. Tout d'abord, sur les questions agricoles, la France a toujours privilégié une logique budgétaire au détriment d'une logique politique. La plupart des réformes de la PAC ont été, sur un plan strictement budgétaire, des succès pour la France : la réforme de 1992 s'est traduite par des retours supérieurs de plus de 1 milliard €/an et la réforme de 2003 a été préparée par l'accord d'octobre 2002 qui vaut à la France de recevoir 10 milliards €/an. Ce succès de 2002 a aussi son revers : en privilégiant une approche budgétaire de la PAC, la France a oublié la question fondamentale ; à quoi sert la PAC ? [80]

Mais cette priorité budgétaire pourrait se retourner contre elle. S'agissant des deux grandes réformes de la PAC des 10 dernières années, la France n'a pas fait les choix les plus judicieux. La France n'a pas su ou pas voulu prendre le tournant de la réforme de 1999 consacrée au développement rural et a toujours privilé-

77. 58,2 milliards €, toutes dépenses confondues, en 2010 soit 41,1 % du budget total en CE et 47,3 % du budget en CP.

78. Les agriculteurs sont la seule catégorie professionnelle à être ainsi soutenue financièrement par le budget communautaire.

79. cf. N.-J. Brehon, *L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la PAC ?*, Note de la Fondation Robert Schuman, n°44, octobre 2008.

80. cf. N.-J. Brehon, « Le divorce paysan entre Sarkozy et les agriculteurs », *lemonde.fr*, 23 mars 2010.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

gié les aides de marché. Ainsi, la France reste puissante sur un segment en déclin et est pratiquement absente sur un segment en croissance [81]. La prochaine négociation montrera les limites de cette stratégie. Autre exemple : le choix de fonder les DPU sur des références historiques [82] avait le mérite de la simplicité mais il est aussi le plus critiquable : comment justifier 10 ans après que le montant des aides versées soit calculé sur le montant perçu il y a 10 ans ! C'est absurde et, de fait, intenable.

Enfin, la France s'est laissé enfermer dans le rôle du « profiteur » en choisissant de ne pas répondre aux critiques. Mais à force de se taire, les dépenses agricoles européennes sont passées aux yeux de tous comme des dépenses au profit des agriculteurs français et non comme des dépenses qui sont aussi au bénéfice des consommateurs européens, participant à l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Union européenne. La France doit retrouver une parole politique sur la PAC alors que cela fait des années qu'elle n'en a plus.

Comment se présente la négociation sur ce point ? La France sera, bien sûr, en première ligne pour défendre la PAC et son budget. L'enjeu est politique et budgétaire. La PAC est défendue et soutenue par la France depuis 50 ans, elle considère que l'indépendance et la sécurité alimentaire ne sont pas des objectifs « archaïques ». Le Président français a pris une position très ferme sur ce sujet [83]. L'enjeu budgétaire est également majeur. Les fonds communautaires représentent plus de 80 % des concours à l'agriculture française (hors dépenses sociales). Le cofinancement généralisé des dépenses agricoles - qui reviendrait en fait au transfert des dépenses européennes sur le budget des États membres - serait très coûteux pour la France [84]. Il y a en France, au niveau gouvernemental, une belle unanimité, sans doute unique en Europe, autour du monde agricole et de la PAC.

La fragilité de la position budgétaire

Derrière cette belle unanimité, plusieurs éléments peuvent fragiliser la position de la France. Il y a là encore des facteurs politiques et budgétaires qui jouent. Sur le plan politique, la défense de la PAC suppose une

force de proposition crédible qui soit capable de rassembler les agriculteurs en interne et, plus encore, les États membres. Ces deux points sont loin d'être acquis d'avance.

Le discours professionnel reste souvent centré sur des arguments qui sont irrecevables à l'échelle européenne : la sortie de l'agriculture des négociations commerciales internationales, le retour à la préférence communautaire [85], voire « le refus de la logique de compétitivité ». L'issue de la négociation ne réside pas dans le repli mais dans la force de proposition. La division du monde agricole ne facilite pas la définition d'une position de la France. Les agriculteurs ne peuvent espérer la solidarité des citoyens s'ils ne parviennent pas à une solidarité interne.

Surtout, la France devra trouver des alliés pour défendre cette conception politique de la sécurité alimentaire et de l'alimentation. Il existe bien une sorte d'« oeillet vert » [86] rassemblant un noyau dur de pays agricoles favorables au maintien d'une PAC forte (Irlande, France, Espagne, Roumanie, Hongrie, Pologne entre autres). Mais rien n'est acquis. Beaucoup d'États, même parmi les pays agricoles, sont encore sur une position ambiguë. Le camp des « pro-PAC » devra affronter un camp des « anti-PAC ».

Sans le positionnement radical du Président français, certains arguments budgétaires auraient pu inciter à penser que la PAC serait aussi moins défendue que par le passé.

Tout d'abord, la négociation budgétaire impose un arbitrage entre priorités et entre secteurs. S'il advenait que la France doive choisir entre la PAC et les fonds structurels, rien ne dit que l'arbitrage soit en faveur de la première. Sur le strict plan budgétaire, les 2 dotations sont peu comparables ; la PAC représente 10 milliards €/an et les fonds structurels en métropole 10 milliards en 7 ans. Cependant, la PAC est versée aux agriculteurs sans aucune marge de manœuvre et avec un bénéfice politique très faible, tandis que les fonds structurels sont entre les mains des régions pour soutenir leurs propres projets de développement. On peut comprendre que les élus locaux aient quelques hésitations à choisir.

81. La France bénéficie de 19,4 % des dépenses agricoles européennes du 1^{er} pilier (le plus contesté) et 7,9 % des dépenses du 2^e pilier (le plus soutenu sur le plan politique).

82. Les Droits de paiement unique - DPU - sont des aides directes aux revenus attribuées aux agriculteurs, indépendamment des productions (conformément au principe du découplage). Le système a été décidé en 2003 et mis en œuvre en 2005. Par commodité, pour éviter d'ouvrir un débat sur la redistribution des aides, la France a choisi de calculer les DPU par références aux aides versées antérieurement - les références historiques -, soit, en fait les aides reçues entre 2000 et 2002.

83. « Je suis prêt à aller à une crise en Europe plutôt que d'accepter le démantèlement de la politique agricole commune », Nicolas Sarkozy, 24 mars 2010.

84. Le cofinancement représente une dépense supplémentaire de plusieurs milliards €. Une partie de l'aide européenne deviendrait une aide nationale sans que l'économie réalisée sur la PAC allège la contribution française au budget communautaire puisque cette économie sur la dépense agricole serait réorientée vers d'autres secteurs.

85. L'argument est repris par le ministre de l'alimentation et de l'agriculture, notamment lors du débat au Sénat sur la loi de modernisation de l'agriculture le 18 mai 2010 : « il n'est pas question de céder sur la préférence communautaire (...) c'est le 1^{er} point du traité de Rome sur la PAC ». L'argument est cependant erroné L'article 39 sur le fonctionnement de l'UE héritier du traité de Rome ne faisant, en aucun cas, référence à la préférence communautaire.

86. L'oeillet de tapisier, de forme oblongue. L'expression est d'Hubert Haenel, alors président de la commission des Affaires européennes du Sénat.

Autre argument et non des moindres, la France a toujours soutenu la PAC parce qu'elle y trouvait aussi un intérêt budgétaire. Elle était très largement bénéficiaire dans la mesure où ses retours étaient supérieurs à sa contribution au budget. Cet intérêt s'évapore, voire disparaît. La France évolue dans un mouvement de ciseau budgétaire avec la lente montée de la part de la France dans le financement du budget, à la suite des aménagements décidés dans le partage des ressources propres, et la régression de la France dans les dépenses agricoles du fait de la montée en puissance des nouveaux États membres au sein de la PAC de 12 % en 2007 à 17,7 % en 2013. Ainsi, à partir de 2012, la part de la France dans les dépenses agricoles devrait tomber à moins de 16%, soit -1% que sa part dans le financement du budget. Ainsi, la France n'aura bientôt plus d'intérêt budgétaire à défendre la PAC. Cela ne peut justifier à lui seul un changement de position nationale, comme l'a indiqué le Président français, mais cette inflexion ne doit pas être occultée.

3 - Quelques pistes de négociation

• Sur le strict plan budgétaire, le montant global du budget agricole sera le nœud de la négociation. Le futur budget de la PAC peut être abordé de deux façons : soit en valeur, soit en proportion dans l'ensemble du budget de l'Union européenne. Le rapport Sapir de 2003 avait proposé de ramener la part du budget agricole à 15 % du budget communautaire. Une solution de compromis serait de conserver un budget relativement conséquent, voire voisin du budget actuel (ce qui pourrait satisfaire le camp des « pro-PAC »), tout en réduisant sensiblement la part du budget PAC dans l'ensemble du budget de l'Union européenne (ce qui donnerait satisfaction aux « anti-PAC »).

Il y a deux solutions pour y parvenir : soit en maintenant le budget en volume dans un budget global en augmentation, ce qui aurait pour effet de baisser la part de la PAC, soit en distinguant au sein des dépenses agricoles actuelles, ce qui revient à l'agriculture proprement dite, de ce qui ressort du développement rural. Le « 2^e pilier de la PAC » est une sorte de fourre-tout budgétaire qui mêle dépenses sociales (formation, retraites), dépenses d'aménagement rural (assainissement, équipements touristiques), dépenses

environnementales (mesures agroenvironnementales, boisement), qui, en réalité, sont très éloignées des dépenses agricoles stricto sensu. Les dépenses de développement rural étaient d'ailleurs rattachées autrefois aux dépenses structurelles destinées au développement des territoires et non aux dépenses agricoles. Le rattachement du développement rural aux dépenses agricoles résulte d'un choix politique pour équilibrer la PAC [87]. Un nouveau découplage entre dépenses agricoles et dépenses de développement rural permettrait d'identifier ce qui revient vraiment à l'agriculture, les autres dépenses étant alors renvoyées vers les dépenses de cohésion. La part des vraies dépenses agricoles pourrait alors être ramenée à un seuil plus acceptable pour tous de 30%, voire 25% du budget total.

• L'autre débat budgétaire porte sur la répartition des aides. Le budget agricole est articulé autour de 3 volets : les aides directes aux revenus (sous forme de DPU), les interventions, et les dépenses de développement rural. L'Union européenne n'évitera pas un débat sur la pérennité des aides directes aux revenus. 3 sujets seront examinés : la répartition des aides entre bénéficiaires, voire l'écroulement des aides [88], l'abandon des références historiques pour calculer les DPU, et la modulation du niveau des aides en fonction des prix du marché [89]. Le volet développement rural qui véhicule une image « écologique et citoyenne » paraît relativement préservé. La question centrale est celle des interventions.

L'intervention communautaire affectée à la gestion des marchés (stockage, restitutions) est héritière de l'ancienne PAC et focalise les débats entre États membres. Le débat est de moins en moins budgétaire car la part des dépenses d'intervention au sein de la PAC ne cesse de diminuer et les soldes nets des États contributeurs les plus hostiles à la PAC ont été stabilisés, tandis que la France, qui voit à son tour son solde se creuser, ne peut plus faire figure d'État privilégié. Ainsi, le débat budgétaire s'évapore. L'opposition à la PAC est de plus en plus politique, voire idéologique.

L'argument de la sécurité sanitaire et alimentaire ne manque pas de force. Une prétendue spécialisation européenne sur le secteur de l'industrie et des services laissant l'alimentation des Européens à la merci de

87. Outre la volonté de limiter les aides de marché (1^{er} pilier), l'affirmation de ce 2^e pilier permettait d'introduire le Parlement européen dans la définition des dépenses agricoles. En effet, jusqu'au traité de Lisbonne, les dépenses de marché ont été des dépenses obligatoires maîtrisées par le Conseil, tandis que les dépenses du 2^e pilier étaient des dépenses non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot. Cette distinction a été supprimée par le traité de Lisbonne.

88. La répartition des aides, désormais publique, montre une très grande inégalité entre bénéficiaires. Quelques uns recevant jusqu'à plusieurs centaines de millions € par an. Dans un souci égalitaire, il a été suggéré de fixer des maxima pour les plus gros bénéficiaires. Cette idée a cependant été rejetée par les pays des dits bénéficiaires, notamment au Royaume-Uni.

89. Dans le système actuel, en application du principe de découplage, les DPU sont constants, indépendants des productions et des prix. Ainsi, même quand les prix sont élevés et rémunérateurs, les agriculteurs conservent leurs DPU. Ce système de rente n'est pas défendable. Le droit budgétaire actuel ne permettrait pas cette modulation mais l'argument n'est pas insurmontable si l'on veut bien s'attacher à modifier les règles de report de crédits.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

fournisseurs extérieurs est non seulement un leurre, mais aussi un danger pour les pays non européens : en cas de tension sur les prix, l'Europe pourra toujours payer son alimentation tandis que les États moins prospères n'auront plus les moyens de le faire.

Le défi politique suppose surtout de redonner une légitimité à une politique qui n'en a plus. La PAC ne sera sauvée que si l'opinion européenne considère que la PAC lui est utile. Pas seulement profitable aux agriculteurs - elle l'est de moins en moins - mais utile aux consommateurs. La France doit donc mener un combat politique. Il y a bien longtemps que l'agriculture a cessé d'être une question agricole. Si l'agriculture va de crise en crise, c'est que ni les dogmes libéraux ni le mythe d'une PAC administrée ne fonctionnent. Ou que quelque chose manque [90]. Argent ? Evidemment non. Plutôt une erreur d'aiguillage. La PAC qui, de réforme en réforme, s'est concentrée sur les producteurs en tentant - sans succès - de garantir leurs revenus, s'est éloignée de la société qu'elle était censée servir. L'essentiel est maintenant de renouer avec l'opinion. La PAC, politique agricole commune, gagnerait à devenir une politique agricole et de l'alimentation (PAAC) qui s'attacherait à donner du sens, quitte à rééquilibrer les aides européennes en direction de secteurs plus accessibles au citoyen. L'élevage et le secteur des fruits et légumes, parents pauvres des soutiens communautaires, pourraient devenir les secteurs phares de l'intervention européenne [91].

Mais même corrigée et réorientée, la PAC restera sous le feu des critiques de ses plus farouches opposants. Il s'agit bien entendu du Royaume-Uni dont les représentants n'hésitent pas à présenter la PAC comme « la politique européenne la plus détestée de toutes ».

D - Le financement et la correction britannique

1 - Les questions générales

Le traité de Lisbonne précise que le cadre financier pluriannuel porte non seulement sur les plafonds de dépenses, mais aussi sur « toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle ». Le financement du budget communautaire entre dans cette catégorie. 3 sujets seront certainement débattus.

Le premier concerne l'articulation générale du financement du budget. Car l'inertie évoquée concernant les dépenses s'applique également aux recettes. Depuis la création en 1988 de la ressource PNB, qui fait porter la charge et l'équilibre du budget communautaire sur les États membres [92], le système de financement est resté pratiquement identique à l'exception de corrections accordées à quelques contributeurs nets. La négociation budgétaire pourrait être l'occasion de quelques révisions.

Le maintien d'une ressource TVA ne se justifie plus. La ressource TVA, créée en 1985, n'est en rien l'équivalent européen d'une TVA nationale avec application d'un taux sur une assiette (la valeur ajoutée), mais un système effroyablement complexe [93] qui conduit à définir un taux avec 15 chiffres après la virgule (!) alors que, au final, le produit sera collecté sur les recettes fiscales de l'État membre, exactement comme la ressource PNB. Ainsi, rien ne distingue la ressource TVA de la ressource PNB, hors ce mode de calcul délirant ! La sagesse serait de fusionner les deux ressources et de ne laisser subsister que la ressource PNB après, le cas échéant, des correctifs si cette fusion entraînait des transferts de charges trop importants.

Le mode d'équilibre du budget est aussi curieux. Dans le système actuel, l'autorité budgétaire décide de la dépense mais ne vote pas la recette ! En effet, le financement et l'équilibre du budget communautaire sont assurés par un prélèvement sur les recettes fiscales des États membres. Dans le système actuel, la subsidiarité appliquée au budget consiste à prévoir une dépense communautaire en laissant la charge aux États membres ! Il serait concevable de renverser cette logique et de prévoir une contribution minimale des États membres en laissant à la charge de l'Union européenne le soin de trouver des recettes propres si elle juge que les contributions nationales sont insuffisantes pour répondre aux enjeux du moment. [94] Cela passerait par la création d'une nouvelle ressource propre, aux mains de l'autorité budgétaire et donc du Conseil et du Parlement européen. Seule la création d'une ressource propre authentique - un impôt européen - donnera une vraie responsabilité à l'autorité budgétaire. [95] Si celle-ci veut développer

90. Cf. N.-J. Brehon, tribune sur le site d'information Slate.fr, 27 octobre 2009.

91. Cf. N.-J. Brehon, « Le bilan de santé de la PAC », in L'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe, Éditions Lignes de Repères, Paris, 2009, pp. 63-70.

92. La ressource PNB est calculée par différence entre les dépenses à financer et les autres recettes

(Ressources propres traditionnelles et TVA) ce qui garantit par conséquent l'équilibre du budget. La ressource PNB est répartie entre les États membres en proportion de leur part dans le PNB communautaire. Elle est ensuite prélevée sur les recettes fiscales des États membres comme une contribution nationale classique.

93. L'assiette est formée à partir du produit net de TVA perçu par un État membre divisé par le taux moyen de TVA appliqué dans l'État (exemple, pour la France : produit de TVA = 130 milliards, divisé par un taux moyen autour de 18%, moyenne pondérée des trois taux de TVA appliqués en France soit 722 milliards). Un taux est appliqué à cette assiette. Le taux normal est de 0,5% mais l'assiette est écartée à 50% du PNB de l'État et doit prendre en compte toute une série d'ajustements techniques liés notamment aux mécanismes de calcul de la correction britannique, etc. Les services de la Commission calculent ainsi des taux intermédiaires dits taux uniformes et des taux gelés à 15 chiffres après la virgule. Ainsi, dans le budget 2008, le taux gelé est de 0,168875772152444%; le taux uniforme est de 5%-0,168875772152444% = 0,33112422784756%

94. Une solution simple consisterait à prévoir que les États membres affectent 1% de leur PNB au budget communautaire - hors ressources propres traditionnelles - laissant à l'Union européenne la responsabilité d'ajuster le niveau des ressources par des ressources fiscales propres - ressources propres traditionnelles qui sont les seules ressources qui résultent de la construction européenne ou nouvelle ressource à créer.

une nouvelle action, ce sera à elle d'en trouver le financement et d'en assumer la responsabilité. Ce qui n'est actuellement pas le cas.

Enfin, s'il ne saurait être question de renoncer au « financement intégral par des ressources propres » prévu par le traité, qui garantit l'équilibre automatique du budget sans recourir à l'emprunt, cette dernière faculté, encore exclue, sera certainement débattue. Une fois le financement du budget courant totalement assuré, l'emprunt pourrait sans doute constituer un mode de financement accessoire pour financer des opérations à caractère exceptionnel. Une fois encore, la crise monétaire du printemps 2010 devrait faire évoluer les pratiques budgétaires les plus installées.

Mais, bien entendu, la question centrale du financement sera celle de la correction britannique [96].

2 - La correction britannique

La correction britannique a longtemps soudé la plupart des États membres, notamment l'Allemagne et la France. L'argumentation a été maintes fois développée. Si la création de la correction pouvait se justifier en 1984, quand elle a été décidée au Conseil européen de Fontainebleau, les facteurs à l'origine de la correction ont perdu de leur pertinence. Le Royaume-Uni prend place parmi les États riches de l'Union européenne et la critique britannique sur le poids de la PAC, dont effectivement elle ne profitait pas en 1984, s'est estompée puisque compte tenu de l'évolution de la structure du budget, « *seul un peu plus du tiers du solde net négatif britannique trouve son origine dans le secteur agricole* ». [97] Ce n'est qu'après une dénonciation généralisée en 2005 que le Royaume-Uni a accepté un aménagement de sa correction, modeste puisque le pays a seulement accepté que le rabais n'augmente pas !

La négociation budgétaire ne peut pas faire l'impasse sur cette question. La nouvelle configuration budgétaire modifie pourtant un peu les termes du débat. Les décisions du Conseil relatives aux ressources propres successives ont aménagé le partage du financement de la correction britannique de plusieurs États. C'est par ce biais, en obtenant une diminution dans leur

financement de la correction britannique, que leur contribution totale au budget de l'Union européenne a baissé. En d'autres termes, ils ont obtenu satisfaction et ont donc moins de raisons de s'opposer à la correction britannique puisqu'ils la financent beaucoup moins. Pour l'Allemagne, la correction britannique est de moins en moins un problème.

Tout le contraire de la France qui assure désormais à elle seule 27% du montant du rabais britannique (qui se monte au total à 5 milliards € en moyenne sur les 3 dernières années 2008/10 soit 1,37 milliard pour la France). Ainsi, non seulement, chaque Français contribue bien plus qu'un Britannique au budget de l'Union européenne (30% de plus en contribution nette, 50% de plus en contribution brute) mais il verse davantage au financement de la correction britannique que le Britannique ne contribue à la PAC [98]. La France trouvera moins d'alliés auprès des anciens grands contributeurs nets qu'auprès des nouveaux - le Danemark, l'Italie et même l'Espagne qui deviendra contributeur net à après 2013 - ainsi qu'auprès des nouveaux États membres, obligés de rembourser une partie de la contribution britannique. La correction britannique paraît plus injustifiable que jamais. Le Royaume-Uni est le seul pays de l'Union européenne qui ne finance pas le budget de l'Union européenne proportionnellement à sa richesse [99]. Pire, la première dépense européenne au Royaume-Uni ne vient pas des politiques communes (agriculture, cohésion, recherche, etc.) mais d'un chèque des autres États membres. Il y a là une incontestable anomalie budgétaire.

Si le budget d'un État est avant tout la traduction d'une politique, le budget communautaire est aussi l'expression d'une identité et d'une solidarité. La construction européenne a toujours progressé par crises successives. Tout indique que ce sera encore le cas cette fois-ci et que la prochaine négociation budgétaire sera encore plus rude et plus tendue que les précédentes. Il y a chez tous les États membres, autant d'attentes que de blocages prévisibles. La France, plus que jamais, sera en première ligne. Elle sera même probablement

95. Cf. A. Lamassoure, « Vers un impôt européen ? L'Europe en quête d'un vrai budget », in *L'état de l'Union 2010. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Editions Lignes de Repères, 2010, pp. 73-76.

96. Le Conseil européen de Fontainebleau de 1984, a posé le principe selon lequel « tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction ». En application de cet accord, le Royaume-Uni se voit rembourser chaque année les deux tiers de l'écart entre sa contribution au budget de l'UE et le montant des dépenses communautaires en sa faveur. Le montant moyen de la correction a été de 5,3 milliards € sur la période 2008-2010.

97. Annexe au projet de loi de finances 2010 Relations financières avec l'UE, p.150.

98. Voir annexe 7.

99. En moyenne sur 3 ans (2008-2010), la part du Royaume-Uni dans le financement du budget de l'UE est de 10% alors que sa part dans le PNB communautaire (12 500 milliards d'€) est de 13,7%.

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

la première visée par les attaques de quelques États membres et les arbitrages internes, qui paraissent inévitables entre dépenses agricoles et dépenses structurelles par exemple, seront douloureux. Il faut s'attendre à des dramatisations, à des menaces, à des crispations, à des postures idéologiques et des calculs

sordides, à des alliances et à leurs retournements. La négociation budgétaire sera captivante pour tous ceux qui la suivront en observateurs, et éreintante pour ceux qui la mèneront jusqu'à, comme toujours, un accord final.

Annexes

ANNEXE 1 / Cadre financier pluriannuel 2007-2013 (€ 2004, en millions)

Crédits d'engagements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 - 2013
1. Croissance durable	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b Cohésion pour la croissance et l'emploi	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 275	51 161	371 344
dont dépenses de marché et paiement directs	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a Liberté, sécurité et justice	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b Citoyenneté	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. L'UE acteur mondial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 443
5. Administration*	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Compensations	419	191	190					800
Total crédits d'engagement	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
en % du RNB	1.10%	1.08%	1.07%	1.04%	1.03%	1.02%	1.01%	1.048%
Total crédits de paiement	116 650	119 620	11 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
en % du RNB	1.06%	1.06%	0.97%	1.00%	0.96%	0.97%	0.94%	1.00%
Marge disponible	0.18%	0.18%	0.27%	0.24%	0.28%	0.27%	0.30%	0.24%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

* S'agissant des dépenses de pension, les montants pris en compte sous le plafond de cette rubrique sont calculés nets des contributions du personnel au régime correspondant dans la limite de 500 millions d'EUR au prix de 2004 pour la période 2007-2013.

Source : Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline et la bonne gestion financière – Incluant le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (JO n°C 139 du 14 juin 2006).

ANNEXE 2 / Évolution de la négociation du cadre financier pluriannuel 2007- 2013 (en € constants 2004)

	Proposition Commission 10 02 2004	Accord Conseil européen 19 12 2005	Accord interinstitutionnel 17 05 2006	CFP actuel après révisions 2007 et 2009
Croissance durable	477 665	379 739	382 139	385 392
<i>dont compétitivité</i>	132 755	72 120	74 098	77 362
<i>dont cohésion</i>	344 910	307 619	308 041	308 030
Conservation et ges- tion des ressources naturelles	404 .655	371 244	371 344	367 944
<i>dont dépenses de marché</i>	301 074	293 105	293 105	293 105
Autres	142 715	111 380	110 833	110 833
Total CE	1 025 035	862.363	864 316	864 169
CE en % du RNB	1,22 %	1,045%	1,048%	1,048%
Total CP	928 700	819 380	820 780	820 600
CP en % du RNB	1,14%	0,99 %	1,0%	1,0%

CFP = cadre financier pluriannuel; CE = crédits d'engagements; CP = crédits de paiements; RNB = revenu national brut.

Sources : Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Construire notre avenir commun » - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013 - COM(2004) 101 final, 10 février 2004; Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 « Financial Perspective 2007-2013 », 19 décembre 2005; Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline et la bonne gestion financière - Incluant le cadre financier pluriannuel 2007-2013, JO n°C 139 du 14 juin 2006. Calculs de l'auteur.

ANNEXE 3 / Soldes nets des nouveaux Etats membres (à partir des dépenses réparties)

	2007 en M €	2007 en % RNB	2008 en M €	2008 en % RNB	Moyenne 07/08 en M€	Moyenne 07/08 en % du RNB
Bulgarie	328	1,15 %	659	1,96%	493	1,55
Rep. tchèque	625	0,52 %	1 134	0,82 %	880	0,67
Estonie	222	1,58 %	222	1,49 %	222	1,53
Chypre	-14	-0,10%	-23	- 0,15 %	- 18	0,12
Lettonie	484	2,37 %	399	1,76 %	441	2,06
Lituanie	786	2,88 %	832	2,66 %	809	2,77
Hongrie	1 578	1,67 %	1 079	1,12 %	1.328	1,40
Malte	27	0,50 %	28	0,52 %	28	0,51
Pologne	5 060	1,69 %	4 330	1,24 %	4 695	1,46
Roumanie	562	0,47 %	1 538	1,17 %	1 050	0,82
Slovénie	80	0,24 %	102	0,28 %	91	0,26
Slovaquie	603	1,13 %	706	1,12 %	654	1,12
Total	10 341	ns	11 006	ns	10 673	ns

M € : millions d'euros

Source : Commission européenne, Rapport financier 2008, tableau soldes nets après effet rétroactif de la DRP 2007. Calculs de l'auteur.

**ANNEXE 4 / Parts de l'Allemagne et de la France
dans le financement du budget communautaire
(toutes ressources confondues, en %)**

26

	Allemagne	France
1975	28,1	22,8
1976	27,3	21,4
1977	25,8	20,3
1978	29,4	18,2
1979	29,5	19,0
1980	29,9	19,4
1981	28,1	19,4
1982	26,9	20,0
1983	28,1	19,6
1984	28,4	19,3
1985	28,1	20,4
1986	26,2	20,7
1987	26,5	20,7
1988	28,2	22,2
1989	25,1	19,5
1990	25,0	19,5
1991	29,1	20,1
1992	30,2	18,7
1993	29,8	18,0
1994	33,3	19,6
1995	31,4	17,5
1996	29,2	17,5
1997	28,3	17,5
1998	25,1	16,5
1999	25,5	17,0
2000	24,8	16,5
2001	24,4	17,9
2002	22,6	18,2
2003	23,0	18,1
2004	21,3	16,8
2005	20,9	16,6
2006	20,3	16,3
2007	19,7	15,4
2008	19,7	16,2
2009	18,3	18,2
2010	19,5	16,7

Source : Rapports annuels de la Cour des Comptes
(pour la période 1975-1995);

Annexes aux projets de lois de finance « Relations financières avec l'Union européenne » (pour la période 1996-2010).
Calculs de l'auteur.

ANNEXE 5 / Relations financières de l'Allemagne et de la France avec le budget UE

Recettes versées, dépenses reçues et soldes budgétaires

(en € courants et en € 2009)

27

	Allemagne				France			
	Recettes	Dépenses	Solde	Solde € 2009	Recettes	Dépenses	Solde	Solde € 2009
1981	5060	2502	- 2558	- 4977	3493	3484	-9	-23
1982	5698	2527	- 3171	- 5860	4226	3421	-805	-1819
1983	6472	3825	- 2647	- 4653	4506	4254	-252	-514
1984	7343	4019	- 3324	- 5664	5032	4342	-690	-1290
1985	8072	4185	- 3887	- 6483	5759	5416	-343	-597
1986	8730	4988	- 3742	- 6114	6885	6324	-561	-925
1987	9384	4542	- 4842	- 7665	7330	6744	-586	-920
1988	11535	5428	- 6107	- 9490	9095	7315	-1780	-2723
1989	11110	4580	- 6530	- 9997	8623	5676	-2947	-4361
1990	10357	4807	- 5550	- 8297	8089	6285	-1804	-2580
1991	15394	6597	- 8797	- 12746	10622	8152	-2470	-3433
1992	16997	7436	- 9561	- 13328	10493	9174	-1319	-1780
1993	19076	7417	- 11659	- 15483	11545	10519	-1026	-1354
1994	21366	7900	- 13466	- 17250	12551	10085	-2466	-3181
1995	21324	8126	- 13198	- 16484	11877	10337	-1540	-1956
1996	20742	10214	- 10528	- 12896	12423	12286	-137	-171
1997	21217	10274	- 10943	- 13273	13186	12405	-781	-960
1998	20633	10408	- 10225	- 12219	13584	12502	-1082	-1320
1999	21069	9985	- 11084	- 13168	13994	13104	-890	-1077
2000	21775	10256	- 11519	- 13604	14511	12378	-2133	-2560
2001	19727	10247	- 9480	- 11034	14471	11674	-2797	-3300
2002	17582	11697	- 5885	- 6726	14152	12156	-1996	-2315
2003	19203	10595	- 8608	- 9701	15154	13359	-1795	-2046
2004	20229	11745	- 8484	- 9468	16013	12945	-3068	-3405
2005	20136	12284	- 7852	- 8605	16854	13620	-3234	-3518
2006	20501	12242	- 8259	- 8886	16636	13496	-3140	-3353
2007	21710	12483	- 9227	- 9753	16989	13897	-3092	-3240
2008	22215	11194	- 11021	- 11021	18025	13722	-4303	-4303

Source : Commission européenne, rapport financier 2009, tableaux des dépenses réparties. Calculs de l'auteur.

ANNEXE 6 / Le traitement des soldes budgétaires

En application du règlement financier, les soldes budgétaires d'une année n sont reportés sur le budget de l'année suivante ($n+1$): un excédent constaté en n devient une recette du budget $n+1$ et vient par conséquent en diminution des contributions des États membres. En d'autres termes, les États membres récupèrent à leur profit le solde du budget communautaire. Il s'agit d'une sorte d'effet d'aubaine qui vient réduire ce qu'ils avaient prévu de déboursier.

Cette règle pourrait être modifiée. L'obstacle juridique à cette réforme a été levé par le traité de Lisbonne. Jusqu'alors, le règlement financier était un règlement du Conseil et c'est donc tout naturellement que les États membres se sont octroyé le bénéfice du report des soldes budgétaires ! Le traité de Lisbonne fait passer le règlement financier en procédure législative ordinaire, c'est-à-dire en codécision Parlement européen/Conseil. Sous la pression du Parlement européen, le règlement financier pourrait donc être modifié dans un sens plus favorable aux intérêts communautaires. En pratique, le solde du budget communautaire d'une année n pourrait être affecté à un fonds de garantie dont les modalités d'utilisation seraient à définir, ou bien encore reversés à la Banque européenne d'investissements. Dans le premier cas, cela assurerait une légère augmentation du budget de l'Union européenne, sans grand effort pour les États membres puisque la dépense aurait été déjà budgétée.

Exemple : le budget de l'UE de l'année n est de 140 Mds € en crédits de paiements, soit 1% du RNB de l'UE. L'exécution n'est que de 137 milliards. Dans le système actuel, le solde de 3 milliards est affecté en recette du budget $n+1$ (par hypothèse, prévu à 145 milliards € soit toujours 1% du RNB communautaire). Avec cette proposition, le solde serait affecté soit à la banque européenne d'investissement, soit mieux encore, à un fonds de garantie. Le budget $n+1$ serait donc, de fait porté à 148 milliards soit 1,02% du RNB.

Ainsi, le report de crédits pour les dépenses du budget UE et non en économie du budget des États membres assurerait sans difficulté une augmentation du budget européen.

ANNEXE 7 / PAC contre correction britannique**Note de méthodologie**

Il existe plusieurs façons de mesurer les soldes nets, selon que l'on prend en compte -ou non- les dépenses administratives parmi les dépenses de l'UE dans l'État membre (EM) et selon que l'on inclut -ou non- les ressources propres traditionnelles (droits de douane et droits agricoles) perçues par l'EM pour le compte de l'UE. Le solde net comptabilisé dans le présent tableau est le solde budgétaire opérationnel qui correspond pour chaque EM à la différence entre les dépenses opérationnelles communautaires dans l'EM, hors dépenses administratives, et le versement des ressources propres « nationales » (TVA et ressource PNB), hors reversement des ressources propres traditionnelles.

Le calcul de la part de la PAC dans le montant du solde britannique se fait en appliquant au solde net la part que représente la PAC dans l'ensemble des dépenses communautaires (par exemple, si le solde net est de 1.220 millions d'euros et que la PAC représente 45 % des dépenses totales, la part du solde net imputable à la PAC est de $1220 \times 0,45$ soit 549 millions). Pour les deux derniers exercices 2007 et 2008, le montant retenu pour la PAC est de 97,5% de l'enveloppe totale de la rubrique ressources naturelles. Le montant de la correction britannique est connu après deux exercices ce qui explique des variations annuelles sans lien direct avec l'exercice budgétaire de l'année.

Les données sont issues du rapport financier 2008 de la Commission qui retrace en annexe (dépenses réparties par Etat membre) tous les mouvements utiles à la comparaison « PAC contre correction britannique ».

PAC contre correction britannique (en millions d'euros courants)

	solde net du RU	part de la PAC	montant du solde net imputable à la PAC	participation de la France à la correction britannique
1998	- 3301	46 %	1518	769
1999	- 2764	45,7 %	1263	781
2000	- 2914	43,6 %	1270	755
2001	+955	44 %	(420)	1665
2002	-2528	45,6 %	1153	1506
2003	-2365	47,5 %	1123	1642
2004	-2865	42,1 %	1206	1495
2005	-1529	45,2 %	691	1430
2006	-2140	45,9 %	982	1327
2007	-4711	46 %	2167	1163
2008	-933	43,5%	406	1723

Source : Commission, rapport financier 2008, traitement auteur.

Les dernières réformes du financement du budget UE ont allégé la participation des gros contributeurs nets et ont fait reposer la charge de la correction britannique en partie sur la France. Ce tableau montre clairement le basculement des charges. Jusqu'au début des années 2000, le poids de la PAC dans le solde net négatif du Royaume uni est très supérieur à ce que la France paye au titre du financement de la correction britannique (entre 1998 et 2001, la PAC est à l'origine de 4 milliards d'€ de déficit en trois ans pour le Royaume uni, tandis que la France ne contribue qu'à 2,3 milliards au financement de la correction britannique). Depuis 2005, la contribution française au financement de la correction britannique est très supérieure au coût de la PAC pour le budget britannique (entre 2005 et 2008, la contribution française à la correction britannique a représenté 5,6 milliards € soit 1/3 de plus que le poids de la PAC au sein du solde net du Royaume Uni).

Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ?

Auteur : Nicolas-Jean Brehon

Enseignant en master de finances publiques à l'université Paris-I Panthéon Sorbonne, il fut l'expert budgétaire auprès de Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, sénateur, missionnés par le Premier ministre pour une étude préparatoire sur les perspectives financières 2007-2013 (Rapport au Premier ministre, février 2004, Documentation française, 2006).

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FONDATION

Le service européen pour l'action extérieure : vers une diplomatie commune ?

Question d'Europe n°169 – 17/05/10 – Christophe Hillion, Maxime Lefebvre

L'Europe des coopérations volontaires ou comment donner une nouvelle impulsion à l'Europe...

Note N°47 – Mai 2010 – Pierre Fauchon, François Sicard

Robert Schuman pour l'Europe – 5^{ème} édition (version française), 1^{ère} édition (version anglaise)
2^{ème} édition (version allemande) Nagel, Paris

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.