

LA SOLIDARITE BUDGETAIRE DANS L'UNION EUROPEENNE ELARGIE : QUI Y CONTRIBUE ET QUI EN BENEFICIE ?

Peter Becker et Yves Bertoncini

La solidarité est essentielle pour renforcer les liens entre citoyens européens et entre États membres, et pour approfondir la cohésion au sein de l'Union européenne (UE). Cette valeur clé de l'UE est l'un des principes directeurs du processus d'intégration européenne. Cependant, son sens reste flou, tout comme la façon dont elle pourrait être renforcée. Le traité sur la Communauté européenne demande, dans son article 2, de promouvoir la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres. Toutefois, le concept de solidarité dans l'UE est plus vaste : les chefs d'État et de gouvernement ont appelé l'Europe le « continent de la solidarité¹ » et se sont engagés à lutter pour une solidarité européenne². Dès lors, la solidarité devient un objectif à la fois politique et moral de l'UE.

Depuis ses élargissements à l'Est de 2004 et 2007, l'UE est plus diverse et moins homogène. Au-delà de ce défi interne, la mondialisation économique et la profonde crise économique et financière mettent sa cohésion à l'épreuve. Ces défis concernent profondément la France et l'Allemagne, en tant que pays fondateurs de la construction européenne et acteurs majeurs du fonctionnement et du développement de l'UE. La solidarité européenne est aussi intimement liée à des enjeux de redistribution et à une répartition juste et équitable des coûts et gains de l'intégration européenne. Dans ce sens étroit, elle peut se mesurer en termes de transferts financiers. Les nouveaux États membres reçoivent par exemple une aide financière allant jusqu'à 4 % de leur produit intérieur brut (PIB) en provenance du budget de l'UE pour la période financière 2007-2013, durant laquelle la Pologne, plus grand « nouvel État membre », reçoit plus de 60 milliards d'euros – important signe de solidarité financière. Il ne faut pas cependant pas surestimer le concept de solidarité

Peter Becker est chercheur à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) de Berlin.

Yves Bertoncini est maître de conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, à l'École nationale d'administration (ENA) et au Corps des Mines.

Traduction de l'anglais : David Rochefort.

1 Conclusions de la présidence, réunion du Conseil européen à Laeken, 14 et 15 décembre 2001, déclaration de Laeken sur le futur de l'UE.

2 Réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement, Berlin 24 et 25 mars 2007, déclaration du Conseil européen à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome.

européenne, qui repose sur une compréhension mutuelle de ce qui est équitable en ce qui concerne la redistribution – les contributeurs nets pouvant demander aux receveurs nets d’accepter qu’ils plafonnent leurs contributions au budget commun (Hartwig/Nicolaidis 2004 : 147-159). La solidarité européenne impose donc certaines responsabilités à celui qui en offre et à celui qui en profite. Elle a des limites et n’est pas un concept absolu, mais relatif.

Le budget européen et la répartition des fonds étant un instrument essentiel pour faire preuve de solidarité, leurs évolutions sont indispensables pour renforcer la solidarité et la cohésion dans l’UE élargie. Il est à cet égard frappant de constater que la solidarité européenne est devenue un mot-clé dans le débat pour réformer le budget européen. Le « *Position paper* » du gouvernement hongrois affirme ainsi clairement : « *Assurer la solidarité entre États membres est, et devrait rester, l’un des principaux objectifs des dépenses budgétaires de l’UE* ». L’opinion française semble soutenir ce lien entre politiques de dépenses européennes et solidarité européenne. La contribution française à la consultation publique sur la réforme budgétaire, qui s’est clôturée en juin 2008, assurait aussi que « *la réduction graduelle des disparités et le maintien de la cohésion économique, sociale et territoriale de l’UE sont toujours un défi majeur pour la promotion de la solidarité au sein de l’UE* » (Gouvernement français 2008). Contrairement à cette conception de la solidarité européenne, la réponse du gouvernement fédéral allemand ne mentionnait à aucun moment le terme « solidarité » (Gouvernement fédéral allemand 2008).

Il paraît donc d’autant plus intéressant de parler de solidarité budgétaire au sein de l’UE dans une perspective franco-allemande que cette solidarité fait partie d’un accord historique entre les deux pays. Il est également nécessaire d’aborder le concept de solidarité budgétaire en se confrontant aux deux principales questions en jeu dans le débat sur le « cadre financier de l’UE » : la conception de la « valeur ajoutée » du budget de l’UE d’une part et de l’autre le concept de « contribution nette ». Ces éléments d’analyse nous aideront à faire la lumière sur certaines divergences conceptuelles entre la France et l’Allemagne, sans exclure la promotion d’une vision budgétaire commune, tout comme d’une vision plus vaste de la solidarité européenne, dans les années à venir.

La solidarité comme question clé dans l'établissement du budget de la Commission européenne

Depuis le début de la construction européenne, le budget communautaire a servi à faciliter et accompagner la dynamique du processus d'intégration européenne et l'élargissement du marché commun. La redistribution *via* le budget communautaire, comme exemple de solidarité financière entre États membres, a aidé à créer de nouvelles politiques et à approfondir et élargir l'UE. La France et l'Allemagne ont joué un rôle moteur dans ce processus.

Accords budgétaires franco-allemands : marché intérieur vs PAC

Le budget de l'UE a été régulièrement utilisé pour encourager des projets d'intégration politique majeurs. Dans une perspective franco-allemande, il semble important de souligner ce lien entre la redistribution et la dynamique d'intégration, entre les développements budgétaires et politiques, avec une attention particulière portée à la Politique agricole commune (PAC). La PAC a été la première politique commune, à partir d'un accord franco-allemand informel remontant à la conférence de Messine en juin 1955. Cet accord s'appuyait sur la reconnaissance du fait que l'industrie allemande profiterait grandement du marché commun et qu'il était donc légitime que l'agriculture française profite, elle aussi, de l'adhésion à la Communauté économique européenne (CEE).

Quand le général de Gaulle revint au pouvoir en 1958, un an après la signature du traité de Rome, il indiqua clairement que la création de la PAC était une condition *sine qua non* pour la création du marché unique. Sur cette base, de nombreux débats eurent lieu entre les autorités françaises et allemandes, dont le résultat final fut le lancement parallèle du marché commun et de la PAC. Le général de Gaulle admit que, dans ces circonstances, les autorités allemandes avaient fait preuve d'un grand sens de la solidarité :

Convenons que, des six, c'est l'Allemagne qui accepta les plus grands changements dans son système économique. Car, jusqu'à présent, tout en subventionnant largement son agriculture, elle achète dans des pays extérieurs à la Communauté la moitié de ses aliments. Saluons donc la preuve très claire de solidarité européenne et d'application de l'accord franco-allemand qui vient d'être donnée par le Gouvernement du Chancelier Ludwig Erhard, et disons que notre fidélité aura l'occasion de répondre à cette fidélité (De Gaulle 1994 : 870).

Dans cet accord *do-ut-des* entre les deux pays, les Allemands acceptaient d'ouvrir leur marché agricole et d'acheter des produits agricoles européens et français plutôt que non-européens ; de leur côté, les Français consentaient à la création d'un marché commun qui profitait largement aux exportations allemandes. L'accord initial franco-allemand a été maintenu pendant les décennies suivantes de la construction européenne, avec quelques réticences allemandes concernant la PAC dans la période récente. La révision du cadre financier pluriannuel 2007-2013 l'a toutefois confirmé, en incluant le soutien de l'UE aux nouveaux États membres dans le paquet global. Déjà, en octobre 2002, le chancelier Schröder avait accepté de soutenir les positions de Jacques Chirac sur le maintien des dépenses de la PAC pour la période 2007-2013 en échange du soutien français au financement de l'élargissement vers l'Est de l'UE. Cet accord renouvelé créa les conditions budgétaires de l'adhésion des douze nouveaux États membres, essentiellement d'Europe centrale et orientale, qui était une question politique clé pour l'Allemagne. Si, à terme, la solidité de l'accord franco-allemand sur le marché intérieur et la PAC pouvait être remise en question, cet accord est l'une des assises fondamentales de la structure budgétaire de l'UE et, plus généralement, de la construction économique européenne.

Les fonds structurels, signes de la solidarité budgétaire de l'UE

Dans l'histoire des fonds structurels, il est impossible de négliger l'interdépendance entre les projets d'intégration visant à élargir et approfondir l'UE et le développement de la politique de cohésion. Les fonds structurels ont toujours été mis en place dans la même perspective que celle qui prévalait pour la PAC : ils sont devenus un instrument de compensation pour les pays pouvant souffrir des effets de l'ouverture européenne au commerce³. Cette philosophie redistributive a d'abord été appliquée pour la création des fonds structurels majeurs de l'UE ; l'établissement d'un « fonds social européen » avec l'objectif particulier d'encourager la formation et la mobilité des travailleurs italiens ; la création du Fonds européen de développement régional (FEDER), suite à l'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande, et du « fonds de cohésion⁴ », qui a facilité l'approbation espagnole et portugaise de l'Union économique et monétaire (UEM) à Maastricht.

³ L'ouverture européenne au commerce a progressé en termes techniques (traité de Rome et Acte unique européen, principalement) et géographiques (l'adhésion de nouveaux pays).

⁴ Les fonds de cohésion ont été établis au bénéfice de l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

L'application de la même philosophie redistributive a également conduit à l'augmentation du niveau des fonds structurels : étendant la politique régionale enclenchée dans les années 1970, la « politique structurelle » a vu les moyens mis à sa disposition doubler après le lancement du marché unique (« paquet Delors 1 ») et à la suite de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal⁵. Les moyens alloués à cette politique structurelle ont par la suite augmenté de 50 % à la suite de l'accord relatif au passage à l'UEM (« paquet Delors 2 ») Les 12 pays qui ont rejoint l'UE entre 2004 et 2007 – dont le niveau de vie est considérablement inférieur au niveau de vie communautaire moyen – se sont vus allouer plus de la moitié des dépenses structurelles prévues pour la période 2007-2013.

Un budget communautaire essentiellement voué à la redistribution

Une conséquence importante de ces compensations successives est que la part redistributive du budget communautaire s'est accrue. Avec la croissance des dépenses structurelles et pour la PAC, le budget communautaire a semblé essentiellement consacré à des fonctions de redistribution : près de 75 % de ce budget est actuellement consacré aux chapitres 1b (fonds structurels) et 2 (PAC et développement rural) du cadre financier. Le reste est attribué à des politiques internes (essentiellement Recherche et développement [(R&D) et transports) et externes (surtout d'aide), c'est-à-dire à des politiques d'allocation. La troisième fonction budgétaire classique, la stabilisation, n'est pas exercée par le budget de l'UE étant donné son niveau très limité, son interdiction d'endettement et une structure qui ne prévoit pas de dépenses d'État providence ou de dépenses conjoncturelles.

La logique redistributive dominante du budget communautaire a rendu possible des transferts financiers significatifs entre États membres depuis les débuts de la construction européenne, et ces transferts ont crû au cours des vingt dernières années (tableau 1). En d'autres termes, certains États ont bénéficié de transferts nets tandis que d'autres ont été des contributeurs nets, acceptant un retour négatif au nom de la solidarité financière communautaire. L'Allemagne en particulier a réalisé un effort très long et important en termes de solidarité budgétaire européenne.

Tableau 1

⁵ Il faut noter que ni l'Espagne ni le Portugal n'ont participé aux négociations qui ont conduit à la signature de l'Acte unique en 1985 et que le but de ce doublement des fonds structurels était de le leur rendre plus acceptable.

Soldes cumulés nets des principaux contributeurs/bénéficiaires du budget de l'UE (1986/2005)
(en milliards d'euros)

	Allemagne	Royaume-Uni	France	Espagne	Grèce	Irlande
Solde net total	-175	-40	-30	+104	+56	+41
Solde net annuel moyen	-8.76	-2	-1.5	+5.2	+ 2.8	+2.1

Source : Bréhon 2007

Même si elles sont plus riches que la moyenne européenne, la France et l'Allemagne ont profité de ces dépenses redistributives. L'Allemagne est contributeur et bénéficiaire de la solidarité européenne, c'est-à-dire des fonds structurels européens. Elle est par exemple le cinquième bénéficiaire net des fonds structurels dans l'Europe élargie, et reçoit – pour la période 2007-2013 – environ 25,5 milliards d'euros de l'UE. La plus grande partie de ces fonds – environ 15,5 milliards d'euros – va aux Länder de l'Est. Cependant, les intérêts des gouvernements fédéraux et des Länder divergent de façon significative : le gouvernement fédéral aimerait minimiser les contributions nettes de l'Allemagne à l'UE, alors que les Länder ont un grand intérêt à ce qu'augmente ce qu'ils reçoivent du budget communautaire. Pour la période 2007-2012, le ministère allemand des Finances a calculé qu'environ 148 milliards d'euros seront transférés du budget fédéral allemand vers le budget de l'UE (tableau 2).

Tableau 2
Contributions en ressources propres du budget fédéral allemand au budget de l'UE, 2007-2012
(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Ressources propres traditionnelles	4.14	4.67	4.78	4.78	4.78	4.78	27.93
Ressources propres-TVA	3.93	4.30	-1.44	2.30	2.37	2.42	13.88
Ressources propres-RNB	14.34	14.91	18.51	19.31	18.95	19.89	105.91
Total	22.41	23.88	21.85	26.39	26.10	27.09	147.72

Source : Ministère fédéral des Finances 2008 : 65.

Pour la période 2007-2013, la France va également profiter des fonds communautaires. En 2007, elle a reçu environ 10 milliards d'euros sous le chapitre 2 (gestion des ressources naturelles) et l'Allemagne environ 7 milliards d'euros (Commission européenne 2007a). Concernant les dépenses allouées au

développement rural (fonds LEADER, liaison entre actions de développement de l'économie rurale), la France est censée recevoir moins de fonds que l'Allemagne (6,4 milliards d'euros contre 8,1 milliards d'euros pour les Allemands, troisième bénéficiaire derrière la Pologne et l'Italie). Environ 14,4 milliards d'euros ont été alloués à la France au titre des fonds structurels. 3,2 milliards d'euros sont destinés à l'objectif de convergence, qui concerne les quatre départements d'outre-mer – Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion – dont le développement économique est en retard et qui, de surcroît, sont considérés comme des « régions ultrapériphériques ». Toutes les régions de France métropolitaine bénéficient des 10,3 milliards restants pour la compétitivité régionale (860 millions d'euros sont alloués à l'objectif de coopération territoriale européenne en France).

Quelle valeur ajoutée pour les politiques de dépenses de l'UE ?

Sur cet arrière-plan historique, la dimension redistributive du budget européen devient le problème central pour la France et l'Allemagne pour la révision budgétaire actuelle préparant le prochain cadre financier pluriannuel européen 2013-2020. La notion de solidarité financière pourrait être utilisée pour maintenir, ou même accroître, le montant redistribué des fonds européens. Dans la perspective des contributeurs nets, cependant, le débat devrait plutôt être organisé autour des concepts de subsidiarité et de valeur ajoutée (Tarschys 2005). La Commission et les États membres ont essayé de débattre d'une possible valeur ajoutée européenne des politiques communes (Commission européenne 2004). Dans ses conclusions des 16-17 décembre 2004, le Conseil européen demandait déjà que toutes les mesures de l'UE liées aux finances soient non seulement conformes aux principes généraux de subsidiarité, de proportionnalité et de solidarité, mais aussi qu'elles produisent de la valeur ajoutée.

L'approche allemande : la subsidiarité appliquée au budget européen

D'un point de vue allemand, le concept de « valeur ajoutée européenne » signifie qu'une action commune est possible si elle est intimement liée au principe de subsidiarité : respecter ce principe signifie que tous les défis n'ont pas besoin de mesures financières européennes. La « révision budgétaire » actuelle devrait conduire à une réorientation des catégories de dépenses vers des politiques modernes et allocatives, c'est-à-dire vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Améliorer la

croissance, l'emploi et la compétitivité en investissant dans la recherche, l'innovation, l'éducation et la formation devrait recevoir une attention toute particulière. D'un point de vue allemand, il faut une discipline budgétaire plus stricte et une application plus efficace des fonds de l'UE. La réponse allemande à toutes les demandes d'accroissement du volume du budget européen passe donc par un accroissement de l'efficacité : il ne faut pas plus d'argent, mais une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Les deux politiques européennes qui impliquent le plus de dépenses sont toujours la PAC et la politique structurelle et de cohésion. Elles restent donc la principale cible des efforts pour réformer la politique de dépenses. Dans ces conditions, le gouvernement fédéral accueille bien la nouvelle orientation stratégique de la politique de cohésion de la stratégie de Lisbonne. Le concept d'« earmarking » (affectation des fonds) peut utilement servir à mobiliser les fonds structurels pour affronter les nouveaux défis engendrés par la mondialisation et le changement climatique. Cela permet et exige – particulièrement de la part des plus anciens États membres de l'UE – une attention et un engagement déterminés à améliorer la compétitivité, la croissance et l'emploi, c'est-à-dire une combinaison de « solidarité redistributive », d'efficacité et de « solidarité autour d'un bien commun ».

Bien que destinataire de fonds structurels, l'Allemagne considère que leur objectif central est de se concentrer plus avant sur les régions vraiment pauvres et dans le besoin, et de les orienter plus fortement autour des objectifs de Lisbonne : la politique de cohésion devrait trouver un équilibre entre les objectifs de réduction des disparités et la promotion de la compétitivité. La rareté à venir des fonds destinés aux régions des plus anciens États membres pourrait être compensée en accordant une certaine flexibilité dans les subventions nationales aux régions qui souffrent de problèmes structurels mais ne sont pas nécessairement dépendantes d'une aide venant du budget de l'UE.

Même après les différentes tentatives de réformes de la PAC, ni la domination des dépenses agricoles dans le budget communautaire ni les critiques de la PAC n'ont diminué. Le stade atteint dans la réforme de l'agriculture européenne est considéré comme totalement insuffisant en Allemagne. D'un côté, en tant que plus important contributeur net au budget de l'UE et à la PAC, l'Allemagne a intérêt à minimiser les coûts de la politique agricole européenne. De l'autre, elle poursuit une ligne politique douce face au plus important bénéficiaire de la PAC, la France, quand il s'agit de

coupes tangibles dans le budget agricole de l'UE. L'Allemagne a donc un rôle clé à jouer quand il s'agit de réformer la PAC (Thurston 2005). Le cofinancement national des aides directes est, d'un point de vue allemand, un outil central pour la réformer. Le montant de ce cofinancement national devrait être ensuite déduit du chapitre sur les aides directes du budget communautaire. Cependant, l'UE devrait décider du cadre légal et des objectifs du cofinancement national. La subsidiarité consiste ici donc à prendre ses responsabilités pour une branche économique nationale : l'agriculture.

Bien sûr, l'Allemagne obéit également à ses propres intérêts nationaux dans la réforme de la PAC. L'idée de plafonner les aides aux fermes individuelles et d'introduire une échelle dégressive d'aides par taille d'exploitation agricole pénaliserait les grandes entreprises fermières d'Allemagne de l'Est (et, dans une moindre mesure, les quelques grandes fermes du Royaume-Uni). Le gouvernement fédéral a déclaré qu'un tel plafonnement toucherait les exploitations dans des régions où le taux de chômage est supérieur à 20 % et ne serait donc ni utile ni acceptable : pour cette raison, le gouvernement allemand a systématiquement rejeté cette proposition. Selon lui, les aides directes devraient continuer à aller uniquement aux fermes, et pas aux grandes entreprises des secteurs pharmaceutique ou énergétique qui possèdent simplement des terres agricoles.

Bien que les politiciens allemands acceptent que le second pilier de la PAC, le développement rural, soit favorisé, l'Allemagne demande plus d'efficacité dans la modulation, c'est-à-dire dans le mécanisme qui transfère les fonds de la PAC du premier pilier (aides directes) au second pilier (mesures de développement rural), et une utilisation plus contrôlée des fonds modulés pour des buts agricoles. Une modulation supplémentaire, comme l'a suggéré la Commission, aggraverait probablement la balance allemande de paiements nets et n'est donc pas vraiment bienvenue.

La perspective française : le besoin d'une approche agrégée

La France n'étant pas un État fédéral concevant la mise en route de politiques publiques dans un système à plusieurs niveaux, elle aborde la subsidiarité sous un autre angle. Le concept de valeur ajoutée européenne est pris en compte par les autorités françaises (Gouvernement français), qui identifient plusieurs priorités peu ou prou identiques à celles identifiées par les autorités allemandes et européennes :

compétitivité, changement climatique, actions externes, etc. La grande différence est que la France considère également la PAC comme l'une des priorités de l'UE pour les années à venir, dans un contexte de grande incertitude sur les marchés internationaux d'agriculture et d'alimentation. À cet égard, la préservation et la mise en œuvre d'une politique agricole commune forte sont perçues comme les valeurs ajoutées principales attendues de l'UE et de son budget dans la prochaine décennie. En parallèle, la France considère que le rôle redistributif du budget de l'UE est et demeure sa mission centrale. L'idée que le budget communautaire est une « relique historique⁶ » devrait être sérieusement évaluée, via une analyse des effets de l'ouverture européenne au commerce : si elle reste inégalitaire en fonction des États et des régions⁷, il semblerait dans l'ensemble justifié que le budget de l'UE continue à jouer un rôle redistributif significatif.

Indépendamment de ce rôle redistributif, la position française semble devoir être envisagée à la lumière de sa perception du débat sur la mise en œuvre financière de la stratégie de Lisbonne et ses conséquences sur le budget communautaire. À cet égard, les autorités françaises semblent considérer qu'il n'est pas cohérent intellectuellement de rechercher à augmenter les dépenses de Lisbonne sans examiner les budgets nationaux : la stratégie de Lisbonne est en effet exécutée sur la base d'une « méthode ouverte de coordination » et repose principalement sur les efforts et dépenses des États membres, particulièrement sur l'éducation, la R&D, etc. Les autorités françaises soulignent ensuite le besoin d'une vision globale des réalités budgétaires européennes, afin d'avoir une appréhension claire et valable du niveau et de la répartition des dépenses dans l'UE :

De façon plus générale, l'exercice de réexamen pourrait être l'occasion de développer une vision agrégée des finances publiques en Europe, afin d'évaluer notamment comment l'Europe se situe par rapport à ses principaux partenaires [...]. Cette vision, qui agrège au sein d'un même ensemble les dépenses réalisées au niveau de l'UE, des États membres et au niveau local pour une même politique est seule à même de nous permettre de réaliser des comparaisons pertinentes avec ces pays, par exemple en matière de R&D, d'aide à l'agriculture ou encore de politique régionale (Gouvernement français 2008).

Considérer les réalités budgétaires dans leur ensemble conduit d'abord à évaluer la véritable importance budgétaire accordée à un objectif politique ou à un secteur

6 L'expression est d'André Sapir dans *An Agenda for a Growing Europe* – rapport au président de la Commission européenne – juillet 2003.

7 Cela semble être le cas, selon les rapports sur la cohésion publiés par la Commission européenne.

économique donné au sein de l'UE. On peut ainsi noter que près des trois quarts de la dépense agricole publique s'opère au niveau communautaire tandis que seule une infime partie de la dépense publique d'éducation s'y fait. D'un autre côté, dès qu'on examine le niveau agrégé, la hiérarchie change considérablement, et l'éducation reçoit dix fois plus de fonds publics que l'agriculture (tableau 3) : une telle hiérarchie semble assez bien refléter les priorités de la stratégie de Lisbonne, et le montant limité d'argent public destiné au secteur agricole dans l'UE ne paraît pas tellement élevé quand on le compare à d'autres secteurs. Comme le dit un haut fonctionnaire français :

Si on en vient aux questions budgétaires, on dit que la PAC est trop chère. C'est vrai au niveau européen. Mais il s'agit de la seule politique pour laquelle l'argent politique qui existe est de l'argent européen. Quand on dit qu'on ne fait pas assez en matière de recherche, entre les budgets nationaux et les budgets européens en matière de recherche, c'est finalement beaucoup plus que la PAC. Et c'est légitime et normal. Mais il faut comparer ce qui est comparable⁸.

Une telle affirmation budgétaire ne signifie pas qu'une nouvelle réforme de la PAC n'est pas désirable à l'avenir, mais elle invite à reconsidérer sa légitimité dès lors que sa seule justification est de mieux adapter les réponses budgétaires aux défis de la stratégie de Lisbonne, dans la mesure où les réponses financières à de tels défis sont largement entre les mains des États membres, et non de l'UE. La vision agrégée des discussions budgétaires que défend la France conduit aussi à reconsidérer « l'approche en termes de valeur ajoutée » des interventions financières de l'UE à la lumière de ce qui est appliqué dans les autres systèmes politiques à « deux niveaux ». Si les contextes politiques sont naturellement très différents, il peut être utile, techniquement parlant, de savoir dans quels domaines les États-Unis et autres « fédérations » ou « confédérations » centralisent ou décentralisent le plus leurs dépenses de façon à rechercher des gains d'efficacité.

Tableau 3
Hiérarchie des dépenses publiques européennes par secteur en 2006
(en % du total)

Secteurs	%
----------	---

⁸ Entretien réalisé dans le cadre du projet de recherche « La France et l'Allemagne face aux crises européennes » (FRA-ADM-02).

Gestion des changements sociaux*	41,4
Santé	14,2
Éducation et formation	11,3
Administration	6,5
Service de la dette	5,8
Liberté, sécurité et justice	3,8
Politique étrangère et défense	3,4
Citoyenneté et culture	2,3
Énergie et transport	2,2
Recherche et développement	1,5
Agriculture	1,1
Cohésion	1,1

*Protection sociale + politiques actives du marché du travail

Source : Centre d'analyse stratégique 2009.

À cet égard (tableau 4), il est particulièrement frappant de constater que :

- il y a probablement de la place pour plus de dépenses communautaires dans les deux domaines majeurs de la stratégie de Lisbonne, à savoir l'éducation et la R&D : la proportion actuelle de dépenses de l'UE est très faible par rapport à celles des trois autres pays, notamment en ce qui concerne la R&D ;

- une marge de manœuvre encore plus grande est possible pour ce qui concerne les dépenses de politique extérieure, étant donné que ce type de dépenses exige traditionnellement une large part de centralisation ;

- à l'inverse, la proportion de dépenses communautaires dans le secteur agricole est inférieure à celle des États-Unis ; même si elle est supérieure à celle du Canada ou de la Suisse, il est intéressant de constater que plus de la moitié des dépenses agricoles sont réalisées au niveau central dans les trois pays étudiés.

Tableau 4
Poids des dépenses publiques centrales (« communautaires » pour l'UE)
par secteur en 2006
(en % de la dépense totale)

	UE	États-Unis	Canada	Suisse
Agriculture (interventions directes)	72 %	82,8 %	52,4 %	54,2 %
Recherche et développement	5,4 %	89 %	84 %	100 %
Relations extérieures	3,1 %	100 %	100 %	94,1 %
dont aide au développement et aide humanitaire	12,6 %	100 %	100 %	100 %
Énergie et transport	0,9 %	36 %	12 %	47 %
Éducation et formation	0,1 %	10,2 %	6,3 %	11,5 %

Source : Centre d'analyse stratégique 2009

L'ensemble de ces éléments d'analyse conduit nombre d'observateurs français à souligner le caractère illusoire d'un éventuel transfert des dépenses communautaires

du domaine agricole vers d'autres secteurs. Un haut fonctionnaire français affirme ainsi :

Ce n'est pas en sacrifiant la Politique agricole commune qu'on fera plus d'Europe. Peut-être lui consacre-t-on trop de moyens. Peut-être est-il en effet nécessaire d'ajuster, de rééquilibrer les prix, ces derniers étant aujourd'hui convenables. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Mais ce n'est pas en supprimant les moyens sur les cultures par exemple qu'on fera plus de recherches. On s'aperçoit rapidement que les Anglais veulent supprimer tous les moyens politiques en faisant de l'Europe un grand supermarché. Notre vision n'est pas celle-ci. Nous souhaitons de vraies politiques⁹.

Le débat sur les « soldes nets »

Jusqu'à présent, la solidarité budgétaire est envisagée en termes de transferts de fonds et d'argent entre États membres, puis mesurée grâce au montant de ces fonds distribués. Pour débattre du champ de la solidarité européenne, il faut donc examiner la discussion sur les contributions et les soldes nets. La caractéristique centrale des négociations sur les perspectives financières et le budget de l'UE est certainement le conflit entre contributeurs nets et bénéficiaires nets – en d'autres termes, entre ceux qui paient plus qu'ils ne reçoivent du budget communautaire et ceux dont la balance est positive. Les frictions entre contributeurs nets et bénéficiaires nets sont devenues encore plus tangibles lors de la dernière négociation sur les perspectives financières en 2005 et 2006 à cause d'un enjeu supplémentaire :

- d'un côté, les plus gros contributeurs faisaient face à des difficultés financières internes causées par une longue période de faible croissance ; leur flexibilité financière était de surcroît limitée par les règles du Pacte de stabilité et de croissance européen.

- d'un autre côté – et étant donné les disparités flagrantes de prospérité entre anciens et nouveaux États membres dans l'UE élargie – le besoin de fonds a manifestement augmenté. Pour cette raison, les appels à une plus grande solidarité financière et à l'accroissement du budget furent particulièrement forts. La logique du contributeur net semble cependant avoir pris l'ascendant sur les autres considérations, en rappelant combien les intérêts des États membres façonnaient les négociations budgétaires.

⁹ Entretien mené dans le cadre du projet « La France et l'Allemagne face aux crises européennes » (FRA-ADM-05).

Le débat sur les transferts financiers de l'Allemagne vers l'UE, avivé par l'élargissement à l'Est, n'est pas nouveau. Déjà dans les années 1970 et 1980, des discussions sur la *Nettozahlerposition* (May 1995) (situation de contributeur net) de l'Allemagne avaient eu lieu dans le débat sur la politique européenne de l'Allemagne. Toutefois à cette époque, surtout avec un chancelier pro-européen comme Helmut Kohl, l'intérêt allemand à une plus grande intégration européenne dominait les doutes qui pouvaient exister en payant la facture. Quand, avec la réunification, la situation économique et budgétaire allemande devint très difficile, le débat devint encore plus pressant. Le PIB allemand (par tête et en pouvoir d'achat standard) tomba de 124 % de la moyenne européenne en 1997 à 115 % en 2008 selon Eurostat (la moyenne de l'UE-27 étant fixée à 100 %) ¹⁰.

La situation allemande de plus gros contributeur net ne correspond donc pas au statut économique et au développement du pays. La situation relative de l'Allemagne comme contributeur net vis-à-vis d'autres grands et riches pays de l'UE plaide également pour une réduction des contributions allemandes ¹¹. Selon le ministère des Finances, l'Allemagne a payé en 2006 plus d'un tiers des contributions nettes, suivie par la France avec 16 % des contributions nettes au budget de l'UE. Plus encore, le gouvernement allemand affirme que les bénéfices du marché intérieur européen au cours de l'intégration européenne ne sont pas seulement un gain pour l'Allemagne, mais un avantage pour tous les États membres. L'usage de cet avantage est ensuite une question de compétitivité, pas de contribution nette. L'Allemagne ne devrait donc pas payer plus que ses partenaires de l'UE.

La conception allemande de ce qu'est un partage équitable, mesuré en termes de contributions nettes, est que chaque État membre devrait être traité en fonction de ses capacités économiques. Jusqu'à présent, les politiciens allemands affirment donc que les contributions nettes au budget communautaire sont trop élevées. L'Allemagne ne refusera pas de rester un contributeur net, mais sa situation relative par rapport à d'autres pays grands et riches de l'UE plaide pour une réduction. Pour les hommes politiques allemands, la solidarité européenne – dans le sens étroit de justification

10 Eurostat fixe cette période. Mais il faut se rappeler que la situation économique allemande à la fin des années 1980 et à la veille de la réunification avait été plus forte

11 En 2006, les contributions nettes allemandes ont représenté 0.27 % de son PIB, contre 0.11 % pour le Royaume-Uni et 0,17 % pour la France.

des dépenses – est, au mieux, un argument de second ordre. Il existe un vaste consensus chez les élites académiques et politiques allemandes sur la nécessité de réviser les politiques de dépense européenne. Pour faire face aux problèmes de la mondialisation et de la crise économique, le prochain cadre financier de l'UE devra conserver sa limite supérieure de 1 % pour le budget, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas de place pour augmenter les politiques de dépense. Cela implique que l'Union fixe des priorités et utilise avec efficacité des ressources rares.

Une perspective française : pour une vision plus large des soldes nets

Les autorités françaises ont certainement conscience que le financement du budget de l'UE représente un poids important pour l'Allemagne. Au moment du premier accord européen sur le rabais britannique en 1984 au Conseil européen de Fontainebleau, la présidence française a prévu un « rabais sur le rabais », autorisant l'Allemagne à ne payer qu'un tiers de la somme qu'elle aurait théoriquement dû payer pour compenser le rabais accordé au Royaume-Uni. Plus tard, en 2002, l'Allemagne a obtenu une nouvelle réduction de sa contribution théorique, tout comme l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas : depuis lors, elle ne paie qu'un quart de ce qu'elle est censée payer, tandis que d'autres pays, dont la France, paient davantage (Centre d'analyse stratégique 2007a).

Cependant, la conclusion de ces arrangements financiers ne signifie pas que la vision française de la discussion sur les « contributions nettes » reste limitée aux questions de comptabilité. Quand le général de Gaulle initia l'accord politique qui ouvrit la voie à l'établissement parallèle du marché commun et de la PAC, ainsi qu'au véritable lancement de la construction européenne, il promut une vision large de la discussion sur les « retours nets » concernant l'UE, sans doute encore valable aujourd'hui à Paris. Selon cette vision, l'évaluation du caractère équitable des « taux de retour » dépend directement de la base d'évaluation – qui peut ne pas être uniquement financière, mais doit intégrer les facteurs économique et diplomatique (Centre d'analyse stratégique 2007b). Une analyse strictement financière des soldes budgétaires nets se résume en effet à la différence comptable entre les contributions d'un pays à l'UE et les dépenses communautaires allouées à ce pays. Une telle analyse risque de conduire certains à demander des comptabilités strictement équilibrées ou des limitations sur le niveau possible de contribution nette ou de bénéfice : dans les deux cas, toutefois, les autres gains ou pertes liés à l'adhésion à l'UE sont négligés.

Puisqu'il a été établi pour compenser les effets inégalitaires de l'ouverture européenne au commerce, l'impact du budget communautaire ne peut être évalué correctement si l'on ne prend pas en compte tous les coûts et profits engendrés par cette dernière.

Une analyse économique comprendrait le solde budgétaire net des pays de l'UE, mais aussi tous les gains et pertes liés à l'adhésion au marché commun. À ce sujet, les études publiées par la Commission européenne (Commission européenne 2007b) incluent traditionnellement la balance budgétaire nette d'un pays, sa balance commerciale avec d'autres pays de l'UE, sa situation relative aux flux d'investissements en provenance et à destination des pays de l'UE et autres facteurs micro-économiques (progrès dans les prix et la concurrence) et macro-économiques (impact sur la croissance et l'emploi). Selon cette analyse, un pays acceptera d'autant plus d'être un contributeur net si son adhésion à l'UE lui procure des bénéfices économiques totaux significatifs, d'un point de vue global et par rapport aux pays bénéficiaires nets, et vice-versa. D'après une telle vision économique, l'Allemagne profite encore largement de sa participation au marché commun, notamment pour ce qui est de sa balance commerciale (voir tableau 5). Sur ce point, on peut penser que l'accord historique conclu entre la France et l'Allemagne dans les années 1960 est encore valable aujourd'hui.

Tableau 5
Balance économique de quelques pays membres par rapport à l'UE

2004, en % du PIB	Allemagne	France	Royaume- Uni	Espagne	Pologne
Balance budgétaire opérationnelle	-0.32 %	-0.18 %	-0.17 %	1.01 %	0.71 %
Balance par rapport aux IDE intra-européens ¹²	-0.69 %	-0.97 %	1.23 %	-2.30 %	4.47 %
Balance commerciale par rapport à l'UE ¹³	+4 %	+0.22 %	-2.96 %	-0.54 %	-0.49 %

Sources : Commission européenne – Eurostat – OCDE – Calculs du Centre d'analyse stratégique

Une analyse politique plus globale consisterait à percevoir la balance budgétaire nette d'un pays par rapport à tous ses gains et pertes (économiques, sociaux, diplomatiques, etc.) dérivés de son adhésion à l'UE. On pourrait par exemple mettre l'accent sur le fait que le niveau historiquement élevé de la contribution nette allemande au budget de l'UE est partiellement lié à sa volonté de tirer parti de tous

¹² Il faudrait aussi inclure les investissements directs à l'étranger (IDE) des pays non européens, dont la localisation est souvent liée à la participation au marché unique et au portefeuille d'investissements.

¹³ Les chiffres ici mentionnés concernent les échanges de biens et de services.

les bénéfiques de la construction européenne, y compris les bénéfiques diplomatiques. On pourrait également souligner le fait que les nouveaux pays membres sont souvent enclins à se contenter d'un niveau de dépenses et de balance nette limité, mais qui s'accompagne de tous les gains politiques et économiques (sécurité, stabilité, influence, etc.) générés par l'entrée dans l'UE.

La position politique de l'Allemagne concernant la construction européenne a sans doute évolué. Elle n'est plus marquée par la « quête de rédemption » mentionnée par Zbigniew Brezinski, et le pays n'a aucune envie de payer une contribution budgétaire trop élevée par rapport aux gains politiques que son intégration à l'UE lui apporte. C'est sans doute en prenant de tels faits en compte que la France a accepté de réduire encore la contribution allemande au financement du rabais britannique et de cosigner une lettre en 2001 – avec quatre autres contributeurs nets – au Conseil européen demandant à limiter le niveau du budget communautaire à 1 % du produit national brut (PNB) de l'UE. La conclusion de cet accord global fut probablement aussi favorisée par l'inclusion du financement de l'élargissement de 2004, qui était politiquement essentiel pour l'Allemagne. L'un des points clés de la discussion sur le futur cadre financier de l'UE sera de voir à quel niveau l'Allemagne peut raisonnablement accepter de financer l'UE en prenant en considération les gains politiques et économiques que procure sa participation à l'UE.

Un compromis franco-allemand sur le financement du budget de l'UE ?

La question du financement du budget de l'UE peut aider la France et l'Allemagne à élaborer une position commune dans la discussion à venir. La contribution nette de la France au budget de l'UE progresse de façon substantielle, étant donné la réduction et autres rabais concédés aux autres pays, y compris l'Allemagne, mais aussi par la réduction de la part des dépenses agricoles dans le budget de l'UE.

Sans tenir compte de leurs positions sur le volet des dépenses, la France et l'Allemagne pourraient d'abord être capables de défendre ensemble le *statu quo* concernant le système de ressources propres actuel : la croissance continue des ressources du PIB (plus de deux tiers du financement) est assez cohérente avec leur idée que les contributions au budget de l'UE doivent mieux refléter leur richesse nationale et capacité à payer. Le fait que la France devienne un très important contributeur net à l'horizon, dans des proportions comparables à l'Allemagne, pourrait également rapprocher France et Allemagne. Les autorités françaises

pourraient soutenir le gouvernement allemand, qui demande plus d'équité dans le paiement au budget de l'UE (*Beitragsgerechtigkeit*) ou un système plus juste de partage. Concrètement, cette attitude signifie la fin du rabais anglais et le calcul du budget européen en fonction du PNB par habitant en parité de pouvoir d'achat. Un haut fonctionnaire français dit ainsi :

Soit nous enlevons tous les chèques, soit on nous en donne un. Mais, on ne va pas en 2013 être le seul contributeur net à ne pas avoir de chèque. Puisque tout le monde est dans cette logique. Nous, nous sommes contre. Mais si tous les autres le sont, il n'y a pas de raison que nous fassions un effort énorme de contribution nette sur la période sans retour. Deuxièmement, il est hors de question qu'un chèque britannique demeure, en tout cas, la France ne paiera pas. Le problème est que nous aimerions pouvoir parler de politiques, sans parler de chèque... Les Britanniques pourront-ils l'accepter ?¹⁴

L'Allemagne, l'un des plus gros contributeurs nets, s'accroche au seuil actuel de 1,24 % du RNB (revenu national brut) de l'UE et à un budget européen assez restreint, plus proche de l'objectif des 1 %. Il est relativement clair que l'Allemagne mettrait son veto à toute tentative visant à augmenter le plafond de ressources propres ; la France pourrait la suivre sur ce point, comme cela a déjà été le cas dans la lettre cosignée de 2001.

Conclusion : une vision élargie de la solidarité européenne pour la France et l'Allemagne ?

La France et l'Allemagne partagent l'idée que la solidarité est et doit rester un pilier de l'intégration européenne. La tâche du tandem franco-allemand dans la prochaine décennie devra être de définir en termes concrets ce vaste concept de solidarité européenne et le principe de la valeur ajoutée européenne, et de développer ou de réformer les politiques au service de cette nouvelle conception de la solidarité politique européenne. Le premier accord franco-allemand sur la solidarité budgétaire avait une dimension interne : il reposait sur l'intégration économique et la mise en œuvre de la PAC, et a été maintenu malgré plusieurs élargissements. Les deux pays estiment que l'UE a toujours besoin d'instruments de compensation et de redistribution. Cependant, si la compensation constitue l'unique argument, que la solidarité se développe comme simple outil de compensation et que l'UE se transforme en Union de transferts financiers, l'UE aura perdu un de ses fondements.

¹⁴ Entretien mené dans le cadre du projet « La France et l'Allemagne face aux crises européennes » (FRA-ADM-02).

L'intégration doit cependant être volontaire et reposer sur un réseau dense d'accords mutuels, qui bénéficient à tous les membres. La redistribution ne peut qu'être un aspect de la solidarité européenne et la compensation financière restera un aspect des accords globaux européens, mais cela ne devrait pas être justifié par le seul argument de la solidarité européenne. Sur cet aspect interne de la solidarité, cet article souligne des différences d'approches visibles entre la France et l'Allemagne, sans exclure la prolongation de l'accord signé dans les années 1960.

Cette solidarité interne européenne pourrait naturellement être entendue dans un sens plus large dans les années à venir. Il y a différentes façons de bénéficier de la solidarité au sein de l'UE : solidarité fiscale, politique, économique ou même sociale. La solidarité peut consister en une redistribution d'argent et de fonds, mais aussi contenir l'ouverture des marchés, par exemple pour les travailleurs ou les services. Plus encore, la solidarité peut signifier coordination et partenariats politiques pour défendre des valeurs communes et une pensée européenne. L'UE a montré une solidarité financière avec certains États membres durant la crise financière de 2008-2009 – la Hongrie et la Lettonie ont reçu une aide financière pour s'attaquer à leurs problèmes de balance de paiements. C'est en défendant une vision élargie de la solidarité interne au sein de l'UE que la France et l'Allemagne auront plus de chances de construire un consensus fort – bilatéral et multilatéral – sur cette question.

Cependant, c'est probablement en promouvant la dimension extérieure de la solidarité européenne que la France et l'Allemagne pourront renouveler et refonder leur conception commune de cette idée et de ses conséquences budgétaires. Si l'UE adopte un rôle plus actif dans le monde globalisé, fondé sur une approche commune des défis à régler ensemble et sur un ensemble commun de valeurs, elle doit en effet faire plus que se développer institutionnellement : cela demande en sus des ressources financières correspondantes pour l'investissement sur l'innovation et la recherche, mais également dans bien d'autres domaines. Par exemple, l'importance de la question de l'immigration aux frontières extérieures de l'UE croît, et avec elle le défi d'une réponse collective. La garantie de la sécurité énergétique et la « solidarité énergétique » pour tous les États membres – spécialement ceux qui dépendent d'une seule source ou d'un seul fournisseur – et la fourniture d'une assistance et solidarité européenne aux économies et industries européennes quand elles évoluent vers des économies à bas carbone ou sans carbone pourraient également être traitées collectivement.

Il faut aussi plus de dépenses européennes pour les politiques étrangères, de sécurité et de défense. Les dépenses françaises sur ces domaines sont bien plus élevées que l'Allemagne : Berlin pourrait prendre en compte ce déséquilibre relatif dans son appréhension globale des efforts budgétaires et de solidarité européens ou accepter de dépenser plus à l'avenir. Le traité de Lisbonne contient une clause de « solidarité spéciale » demandant à l'UE et à ses États membres d'« [agir] de manière solidaire si un État membre est la cible d'un attentat terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. » Cette nouvelle clause crée sans doute les conditions pour de nouvelles dépenses dans les années à venir.

Il existe en outre des options de solidarité européenne hors traités et politiques européens : ce que les deux pays ont déjà fait sur le secteur de la R&D (initiative Eureka, par exemple) ou militaire (Eurocorps, par exemple) peut être pris comme modèle dans les prochaines années. C'est aussi parce qu'ils seront convaincus que le budget européen, quoique central, n'est pas le seul outil défendant la solidarité budgétaire en Europe que la France et l'Allemagne pourraient promouvoir une nouvelle vision commune pour la révision du cadre financier de l'UE post-2013 et, plus généralement, une nouvelle vision de la construction européenne pour les prochaines décennies.

Bibliographie

- Bréhon N.-J., « Bilan de cinquante ans de budget communautaire : Le budget, 'moteur d'appoint' de la construction européenne », *Questions d'Europe*, 58/2007, <www.robert-schuman.eu/pdf.qe.php?num=qe-58>.
- Centre d'analyse stratégique, « Les ressources de l'UE : changement ou statu quo ? », Note de veille, 66/2007(a).
- Centre d'analyse stratégique « Le budget communautaire et la notion de « juste retour » : de quoi parle-t-on ? », Note de veille, 59/2007(b).
- Centre d'analyse stratégique, Tableau de bord des dépenses de l'UE et de ses États membres, juin 2009.
- Commission européenne, *Budget de l'UE 2007 - Rapport financier*, 2007(a), <ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_fr.pdf>.
- Commission européenne, « Steps Towards a Deeper Economic Integration: the Internal Market in the 21st Century », 2007(b).
- Commission européenne, *Construire notre avenir commun : défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie*, 2007-2013, COM (2004) 101 final, 10 février 2004.
- De Gaulle Ch., *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1994.
- Gouvernement fédéral allemand, Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission « Den Haushalt reformieren, Europa verändern », 10 avril 2008, <ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080410_PGS_26_de.pdf>
- Gouvernement français, Contribution de la France à la consultation publique « Réformer le budget, Changer l'Europe », 22 mai 2008, <ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080522_PGS_78_fr.pdf>
- Hartwig I., Nicolaidis Ph., « Ein knappes Gut ? Solidarität in der erweiterten EU », *Osteuropa*, 5-6/2004, p. 147-159.
- May B., *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Berlin, Europa Union Verlag, 1995 (deuxième édition).
- Ministère fédéral des Finances, « Finanzplan des Bundes, 2008 bis 2012 », juillet 2008, <www.bundesfinanzministerium.de/nr_82/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2008/07/080715agmb014,templateId=raw,property=publicationFile.pdf#1>.
- Tarschys D., « The Enigma of European Added Value: Setting Priorities for the European Union », *SIEPS Report*, 4/2005.
- Thurston J., « Why Europe Deserves a Better Farm Policy », Centre for European Reform Policy Brief, décembre 2005.