

Le budget de l'Union européenne

L'Union européenne est à la veille d'un rendez-vous budgétaire majeur : au premier semestre 2011 s'engageront les négociations sur le cadre financier post-2013. Quelle doit être la taille du budget de l'Union européenne ? Comment doit évoluer son architecture et, partant, quelles doivent être ses priorités politiques ? Quel sera en particulier l'avenir des deux grandes politiques – agriculture et cohésion – qui concentrent aujourd'hui l'essentiel des moyens ? Comment répartir la charge du financement entre les États membres ? Faut-il créer une nouvelle ressource propre ? Dans un contexte rendu difficile par la crise économique, ces questions seront au cœur des négociations entre les États membres et avec le Parlement européen.

Les modifications introduites par le traité de Lisbonne

L'Union européenne a très sensiblement revu le corps de règles qui président à la conduite des affaires budgétaires. En supprimant la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, en n'ayant plus qu'une lecture du budget au sein du Parlement européen et du Conseil, et en constituant un comité de conciliation pour dégager une position commune, le traité de Lisbonne a entendu mettre les deux branches de l'autorité budgétaire sur un pied d'égalité dans le déroulement de la procédure budgétaire annuelle. En conférant au Conseil le soin d'adopter à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, un cadre financier pluriannuel pour une période d'au moins cinq ans, le même traité a codifié une pratique instaurée en 1988 pour pacifier les relations entre ces deux institutions et inscrire les politiques de l'Union dans une perspective de moyen terme. Enfin, en conservant l'unanimité dans la détermination des recettes, le traité de Lisbonne a pris acte de l'extrême sensibilité qui s'attache à la fixation de la contribution des États membres au financement des politiques communes.

Les grandes lignes du budget de l'Union et de son financement

Le cadre financier pour la période 2007-2013 a fixé les plafonds dans lesquels les budgets annuels doivent s'inscrire. Ainsi, le budget de l'Union européenne s'élève en 2010 à 141,5 milliards d'euros en crédits d'engagement et à 122,9 milliards d'euros en crédits de paiement.

Bien qu'il occupe une place réduite dans le total des dépenses publiques des États membres, le budget de l'Union européenne a connu depuis les débuts de la construction européenne un rythme de croissance régulier, tant en volume qu'en proportion de la richesse produite,

avant de se stabiliser autour de 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne.

Le financement du budget de l'Union européenne repose sur un système de ressources propres qui la distingue des organisations internationales classiques. Les ressources propres peuvent en effet être définies comme des moyens de financement distincts et indépendants des États membres, des recettes affectées une fois pour toutes à l'Union et exigibles de plein droit sans qu'une décision ultérieure des autorités nationales ne doive intervenir. Le poids dominant de la ressource assise sur le RNB a néanmoins altéré cette ambition, l'essentiel du budget étant financé par des transferts budgétaires des États.

Le financement du budget n'est au demeurant pas exclusivement fondé sur la richesse des États dans la mesure où le Royaume-Uni bénéficie depuis 1984 d'une dérogation au régime de droit commun, à laquelle se sont greffées, au fil du temps, d'autres dispositions dérogatoires au profit des contributeurs nets les plus importants. La charge ainsi induite est supportée par les autres contributeurs nets, au premier rang desquels figure la France.

La question des soldes nets

L'Union européenne est un espace et une communauté de solidarité. Certaines des politiques communes visent explicitement à mettre en œuvre cet objectif. Il existe donc des bénéficiaires nets du budget de l'Union européenne et des contributeurs nets à ce budget. Pour autant, le bénéfice de l'appartenance à l'Union européenne ne saurait se résumer à un exercice comptable faisant apparaître les coûts et retours purement financiers que chaque État membre doit supporter ou peut tirer. Ce serait occulter les nombreux autres avantages découlant des politiques de l'Union, tels que ceux liés au marché intérieur et à l'intégration économique.

Force est toutefois de reconnaître la centralité de la notion de solde net dans les débats budgétaires européens. Celui-ci se définit comme la différence entre les montants versés par un État membre au budget de l'Union et les retours qu'il obtient sur son territoire au titre des politiques communes. Par-delà sa simplicité apparente, cette notion est en réalité difficile à manier tant les conventions d'imputation des dépenses et des recettes, les modalités de calcul et de présentation des résultats peuvent conduire à faire émerger des classifications différentes des États membres.

Contributeurs nets et bénéficiaires nets du budget de l'Union européenne

La situation relative des États membres au regard de leur solde net apparaît contrastée, la polarisation des soldes

nets s'étant accentuée avec les différents élargissements. Elle révèle l'importance des transferts opérés par le budget de l'Union européenne. L'analyse des séries statistiques du solde net des États membres en pourcentage de leur RNB permet de distinguer quatre groupes :

- les *contributeurs nets les plus importants* au budget de l'Union européenne que sont les Pays-Bas, la Suède et l'Allemagne ont un solde net négatif qui dépasse 0,3 % de leur richesse ;
- les *contributeurs nets de second rang*, groupe au sein duquel on retrouve l'Autriche, le Royaume-Uni, la France, le Danemark, l'Italie et la Finlande. Ces États constituent un ensemble assez hétérogène dans la mesure où il fait coexister des États qui sont tous relativement riches et qui parviennent à limiter leur effort contributif relatif soit par des dispositifs dérogatoires en recettes (situation du Royaume-Uni et dans une moindre mesure de l'Autriche), soit par une structure de leurs retours faisant une large place à la politique agricole commune et/ou à la politique de cohésion (situation de la France et de l'Italie). Il convient de relever que Chypre a été le premier des États membres ayant adhéré en 2004 à se trouver dès 2007 en situation de contributeur net au budget de l'Union européenne ;
- les *bénéficiaires nets administratifs* que sont la Belgique et le Luxembourg, principaux pays hôtes des institutions européennes, sont dans une situation singulière. Ils bénéficient de manière significative du budget de l'Union européenne si l'on intègre les dépenses administratives dans le calcul et deviennent contributeurs nets si tel n'est pas le cas ;
- les *véritables bénéficiaires nets* regroupent les bénéficiaires historiques de la politique de cohésion et de la politique agricole commune (Irlande, Espagne, Portugal, Grèce) ainsi que les États membres ayant rejoint l'Union européenne en 2004 et 2007, vis-à-vis desquels un important effort de rattrapage a été engagé. Ces deux groupes ont vocation à connaître des évolutions contraires. Les bénéficiaires traditionnels voient leur situation relative vis-à-vis du budget de l'Union se dégrader (l'Espagne devrait devenir contributrice nette à la fin de la période 2007-2013), tandis que les États membres les

plus récemment entrés vont voir leurs retours s'accroître en pourcentage de leur RNB, compte tenu de l'amélioration de leurs capacités d'absorption des fonds structurels et de cohésion ainsi que de la montée en puissance des aides directes au titre de la politique agricole commune.

La France est contributrice nette au budget de l'Union européenne

La France a longtemps été dans une situation intermédiaire qui rendait sa position délicate dans les grandes négociations budgétaires au sein de l'Union européenne. Comme en atteste l'évolution de son solde net, elle est, en volume, une contributrice nette importante au budget de l'Union. Elle occupe en règle générale la seconde position, loin toutefois derrière l'Allemagne dont le solde net en volume (- 8,8 milliards d'euros en 2008, soit - 0,35 % de son RNB) correspond à plus du double de celui de la France (- 3,8 milliards d'euros, soit - 0,20 % de son RNB).

Dans le même temps, la France est le premier bénéficiaire des politiques européennes, essentiellement grâce à la politique agricole commune (10 milliards d'euros en 2008) qui contribue, pour près de trois quarts, à ses retours.

L'élargissement, avec la montée en puissance progressive des aides directes agricoles et de l'effort de solidarité au titre de la politique de cohésion, va dégrader le solde net français de manière inéluctable au cours des prochaines années. L'entrée en vigueur au 1^{er} mars 2009 de la nouvelle décision sur le système des ressources propres, multipliant les dérogations au profit de certains contributeurs nets, devrait accentuer cette détérioration de telle sorte que les soldes nets français et allemand devraient converger en fin de période 2007-2013. Pour la France, ce cadre financier aura marqué le passage d'une situation de contributeur net de second rang à un statut d'important contributeur net.

Stéphane Saurel *

* Conseiller à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, auteur du *Budget de l'Union européenne*, collection « Réflexe Europe », La Documentation française, Paris, 2010, dont le texte qui précède est en large partie extrait.