

L'agriculture en chiffres

Budget européen

Les enjeux de la négociation du cadre financier 2014 – 2020

Cette note est rédigée à partir de la publication « Questions d'Europe » n°170 et 171 de la fondation Robert SCHUMAN

La négociation budgétaire devrait débuter fin 2010 et la négociation s'annonce difficile pour la France avec la renégociation du budget de la Politique agricole commune.

La négociation devrait déboucher sur l'élaboration d'un cadre financier pluriannuel (CFP) qui assure et encadre l'évolution ordonnée des dépenses. *La négociation tourne autour de 1000 milliards € sur la durée de la programmation.*

Il y a d'abord un travail de 18 mois de préparation technique et diplomatique qui permet de préciser les positions des Etats membres et d'identifier les blocages avant les conclusions et les ultimes arbitrages du Conseil européen.

Il s'agit ensuite d'une négociation budgétaire avec 3 éléments déterminants

- Le montant total des dépenses qui va déterminer la contribution brute de chacun
- La répartition des dépenses qui va déterminer les retours vers les Etats membres
- Les clivages entre contributeurs nets et bénéficiaires nets qui expliquent la quasi-totalité des conflits entre Etats membres sur le budget depuis plus de 20 ans.

Rappel des 3 particularités de la négociation du cadre financier 2007-2013

- Une pression pour limiter le budget à 1 % du PIB communautaire (initiative allemande soutenue par la France)
- La première négociation à 25 avec une « logique des cadeaux » pour un ralliement au compromis final
- L'accord sur les dépenses agricoles avait été scellé en 2002 par Chirac et Schröder sur les bases suivantes
Les nouveaux Etats membres bénéficieront des aides directes de façon progressive (de 25 % des droits théoriques en 2004 à 100 % en 2013) à plafond agricole constant jusqu'en 2013.

Les Allemands sont satisfaits (adhésion à plafond agricole constant et donc baisse de la part PAC). Les Français le sont aussi (garantie sur le montant agricole).

Les nouveautés de 2010

Le traité de Lisbonne précise que le Conseil statue « après approbation du parlement européen »

Une consultation publique a permis de préciser que « le budget devait être un instrument de changement des priorités politiques européennes et que le concept de valeur ajoutée européenne devait être considéré comme une critère fondamental »

3 priorités ont été identifiées :

- Le changement climatique
- La compétitivité
- La sécurité énergétique

La consultation a aussi dénoncé la logique des soldes nets, l'inertie budgétaire et par-dessus tout, la PAC.



CHAMBRE
D'AGRICULTURE
MEUSE

Dans un sondage sur les attentes des citoyens européens sur le budget de l'UE - 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.

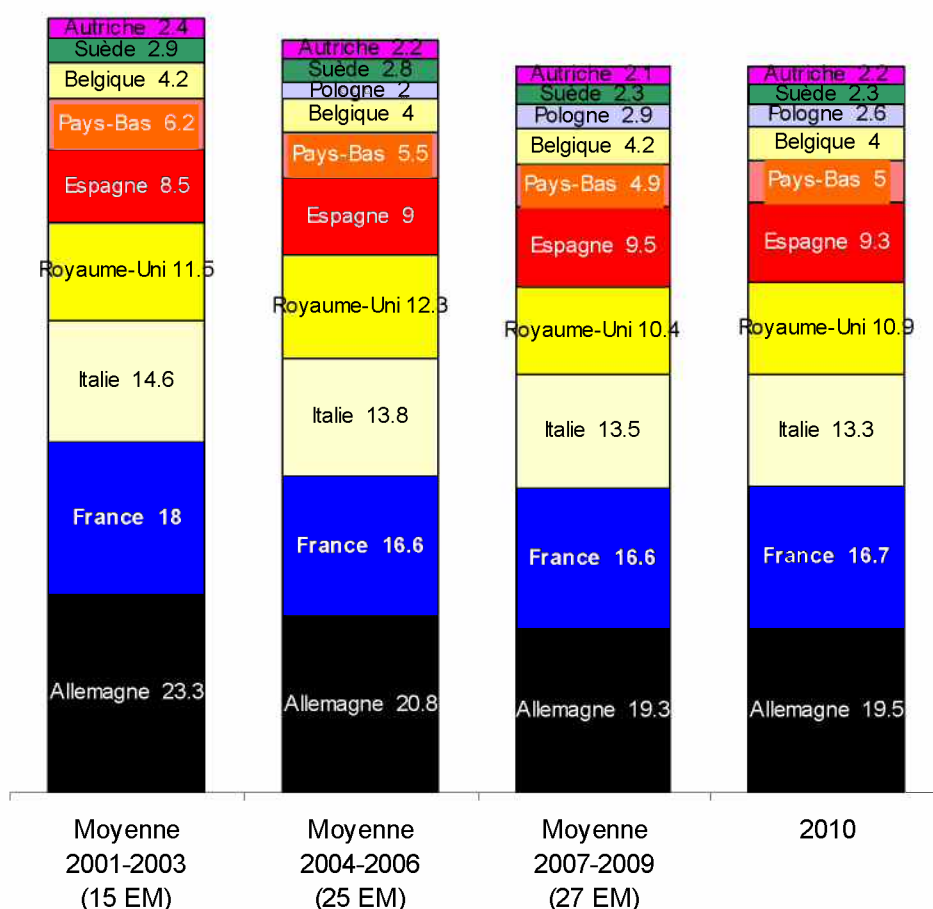
Les aménagements budgétaires récents

Depuis plus de 10 ans, l'Allemagne, la Suède, les Pays Bas et l'Autriche forment « le quartet des contributeurs nets » qui considèrent que leurs soldes budgétaires négatifs sont excessifs surtout par rapport « à d'autres » et, bien entendu, par rapport à la France.

La formule dite du « rabais sur le rabais » est alors adoptée par le Conseil pour réduire la participation de ces Etats au financement de la correction britannique. La réduction est financée par les autres Etats membres au prorata de leur part dans le PNB communautaire : la France y prend une part importante.

Le financement du budget communautaire reste très concentré : 5 Etats financent 70 % du Budget

Les 10 principaux financeurs du budget communautaire (en % dans le financement du budget communautaire)



Les contributions se sont équilibrées, les soldes nets entre la France et l'Allemagne se sont rapprochés.

Contribution totale au budget de l'UE (en millions €)			
	Moyenne 2001-2003	Moyenne 2004-2006	Moyenne 2007-2009
Allemagne	16 370	17 602	19 648
France	13 426	15 249	17 511
Royaume-Uni	6 864	6 613	11 105
Suède	2 017	2 322	2 473
Pays-Bas	3 637	4 828	4 544

Contribution moyenne au budget de l'UE par habitant (€)			
	Moyenne 2001-2003	Moyenne 2004-2006	Moyenne 2007-2009
Allemagne	199	213	239
France	220	243	276
Royaume-Uni	116	160	181
Suède	227	258	269
Pays-Bas	226	298	277



Le rapprochement 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 vis-à-vis du budget de l'UE

Solde net - total et en moyenne par habitant moyenne 2007-2008		
	Montant en M€	par habitant en €
Allemagne	-7178	-87
France	-3998	-63
Italie	-3558	-60
Royaume-Uni	-2852	-47
Pays-Bas	-1658	-101
Suède	-855	-95
Danemark	-650	-118
Autriche	-443	-54

Le Royaume -Uni affiche le quatrième solde négatif en valeur absolue mais ramené par habitant, le solde se situe bien loin derrière celui des autres pays contributeurs nets.

Le solde du Royaume-Uni est 50 % plus faible que celui du Danemark, de la Suède, des Pays-Bas et de l'Allemagne.

L'Allemagne demeure le premier financeur et le pivot de la négociation

En 20 ans, entre 1981 et 2000, le solde net cumulé de l'Allemagne vis-à-vis du budget communautaire dépasse les 200 milliards d'€ 2009. L'Allemagne aurait eu quelques raisons de manifester son mécontentement. Il n'en a rien été.

L'Allemagne illustre une sorte d'idéal européen : la construction européenne valait mieux qu'un déficit comptable. L'Allemagne retrouvait aussi dans les échanges économiques ce qu'elle perdait en termes budgétaires.

Jusqu'en 2000, la logique politique a prévalu sur la logique budgétaire. Il est vraisemblable que ce chapitre est clos. L'Allemagne n'a plus à acquiescer de statut au plan international, elle l'a. La logique purement budgétaire peut prendre le dessus.

La solidarité historique et objective avec la France reste pourtant très présente. Sur les questions budgétaires et sur de très nombreux sujets, l'Allemagne et la France ont souvent eu des positions communes ou voisines.

L'Allemagne reçoit plus au titre de la PAC qu'au titre des politiques régionales. L'intérêt budgétaire bien compris de l'Allemagne n'est donc pas de casser l'outil mais plutôt d'en tirer partie.

Les nouveaux défis lancés à la France

La France a longtemps fait figure d'Etat privilégié de l'Europe. Sur la période 1981/2000, la France est le 2^e contributeur, avec 19 % (contre 28% pour l'Allemagne), mais c'est aussi le premier bénéficiaire des fonds communautaires.

Au milieu des années 90, personne n'ose faire le parallèle entre 10 milliards de solde déficitaire d'un côté du Rhin et 10 milliards de retours de l'autre.

L'accord du 24 octobre 2002 qui dénoue la négociation d'élargissement garantit le maintien du budget de la PAC pour 11 ans mais aussi un retour à la France de 10 milliards € par an.

Le retournement de situation depuis 2004

Le risque de la négociation qui s'ouvre pour la France est de payer une image de privilégiée qui ne correspond plus à la réalité.

La France contribue de plus en plus et son solde budgétaire avec l'UE se creuse inexorablement, y compris, sur les dépenses agricoles.

En 2010, la contribution réelle (prélevée sur les recettes fiscales nationales) atteint 281 € par habitant, soit + 100 € qu'il y a 15 ans. Plus que jamais, la France et l'Allemagne sont les 2 principaux contributeurs au budget communautaire. La position de la France s'est notablement détériorée et s'est donc rapprochée de la situation allemande.



Le solde agricole de la France devrait devenir négatif à partir de 2012

Le mouvement en ciseaux d'une contribution accrue et de retours progressivement réduits accentue le déficit du solde net français qui devrait passer de 0.21 % à 0.37 % du RNB en moyenne sur la période 2007-2013. Ainsi tombent beaucoup de critiques traditionnelles formulées à l'encontre de la France.

Les enjeux de la prochaine négociation sur le budget européen

Le montant du budget

Depuis 10 ans, le budget européen est de l'ordre de 1% du PNB communautaire. C'est un montant incontestablement faible alors que de traité en traité, les compétences de l'UE n'ont cessé de se développer.

Le décalage entre le « plafond de ressources » (1.23 % du PNB) et le « plafond de dépenses » (1 % du PNB) représente une marge de progression sensible du budget communautaire. La volonté d'augmenter le budget se heurtera toutefois à plusieurs obstacles déterminants.

L'obstacle financier est le premier

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'Etat 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.

Selon toute probabilité, les marges de progression budgétaire sont très faibles.

La place de la PAC dans le prochain budget

Lors de la négociation du cadre financier 2007-2013, la PAC avait été sanctuarisée par un accord antérieur et 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 Etats membres. La négociation budgétaire part avec 200 milliards € pré-affectés mais tout le reste peut être considéré comme négociable, y compris les crédits de la PAC.

Depuis les perspectives 2007-2013, le mot même « agriculture » a disparu ! Les dépenses agricoles sont noyées au sein d'un ensemble « conservation et gestion des ressources naturelles »

La PAC, nœud de la négociation

La PAC est sans surprise, le principal objet de la discorde car il y a deux façons de lire le budget.

L'une par division : la PAC ne représente alors que « 100 € par Européen et par an ». L'autre, par addition : la PAC représente alors 1000 milliards € en 20 ans. 100 € pour la sécurité alimentaire, c'est peu ; 1000 milliards, c'est beaucoup.

Ni l'Union européenne, ni les Etats, ni le monde agricole n'ont su communiquer sur le budget communautaire. La crise agricole est avant tout une crise politique de légitimité. La négociation qui s'ouvre paie 30 ans de négligence.

La France et le budget de la PAC en première ligne

Pour de nombreux Etats 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 » d'en finir avec la PAC. En finir avec la PAC mais aussi en finir avec la France dans la PAC.

La plupart des réformes de la PAC ont été, sur un plan budgétaire, des succès pour la France. Mais en privilégiant une approche budgétaire de la PAC, la France a oublié la question fondamentale ; à quoi sert la PAC ?

L'enjeu budgétaire est pourtant majeur, les fonds communautaires représentent plus de 80 % des concours à l'agriculture française.

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.

A partir de 2012, la part de France dans les dépenses agricoles devraient tomber à moins de 16 %, soit - 1 % que sa part dans le financement du budget. La France n'aura bientôt plus d'intérêt budgétaire à défendre la PAC.

Une solution de compromis serait de conserver un budget relativement conséquent (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'UE (ce qui donnerait satisfaction aux « anti-PAC »).

Le « 2e pilier de la PAC » est une sorte de fourre-tout budgétaire qui mêle différentes natures de dépenses. Un nouveau découplage entre dépenses agricoles et dépenses du développement rural permettrait d'identifier ce qui revient vraiment à l'agriculture en ramenant les dépenses agricoles à un seuil plus acceptable pour tous de 30 %, voire 25 % du budget total.

La correction britannique est un autre problème à traiter. La France assure désormais à elle seule 27 % du montant du rabais britannique. Non seulement chaque français contribue bien plus qu'un Britannique au budget de l'UE (30 % de plus en contribution nette) mais il verse davantage au financement de la correction britannique que le Britannique ne contribue à la PAC.

