

N° 2861

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME IX

PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN

(ARTICLE 46 : ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT OPÉRÉ SUR LES RECETTES
DE L'ÉTAT AU TITRE DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE
AU BUDGET AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE)

PAR M. ROLAND BLUM,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN POUR 2011, ARGUMENTS POUR UNE RÉFORME ANNONCÉE	7
I – LE PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2011 EXÉCUTE DE FAÇON PRESQUE LINÉAIRE LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL	7
A – LA CINQUIÈME ANNÉE DE LA PROGRAMMATION ET SES AJUSTEMENTS	7
1) Dans le cadre des plafonds de crédits d’engagement définis en 2006...	7
2) ... des ajustements sont possibles, techniques ou plus exceptionnels...	8
B – UN CALENDRIER DE NÉGOCIATION MODIFIÉ PAR L’ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE	11
1) La nouvelle procédure budgétaire annuelle augmente les prérogatives du Parlement européen	11
2) La préparation du budget pour 2011 a révélé un accroissement des dissensions sur le niveau global des dépenses	13
II – LA « PRÉ-NÉGOCIATION » SUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DEVRAIT ENFIN DÉBUTER EN 2011	20
A – L’EXERCICE DE RÉVISION À MI-PARCOURS A FUSIONNÉ AVEC LA PRÉPARATION DES PROCHAINES ÉCHÉANCES	20
B – LES PRINCIPAUX ENJEUX POUR LA FRANCE SONT CONNUS	21
1) La fin souhaitable du rabais britannique	21
2) La nécessaire pérennisation d’une politique agricole commune renouvelée	22
III – LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POURSUIT SON AUGMENTATION COMPTABLE TENDANCIELLE	24
A – UNE LENTE HAUSSE PROGRAMMÉE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE, UNE POSITION RELATIVE QUI SE DÉGRADE	24
B – EST-IL ENCORE POSSIBLE DE LUTTER CONTRE LE « POISON DU SOLDE NET » ?	26

SECONDE PARTIE : L'ÉTAT DU « MOTEUR FRANCO-ALLEMAND » DE L'UNION EUROPÉENNE	31
I – LA FAUSSE IMPRESSION D'UN MOTEUR ESSOUFFLÉ, LOIN DES PERFORMANCES PASSÉES	31
A – L'ALLEMAGNE FERAIT-ELLE DÉFAUT AU TANDEM FRANCO-ALLEMAND ?.....	32
1) Des accès de tension.....	32
2) Le couple ne serait plus ce qu'il était	33
B – UN PASSÉ IDÉALISÉ, UN PRÉSENT INJUSTEMENT DÉVALORISÉ.....	35
1) Le couple a rarement connu une relation sans nuage	36
2) La relation franco-allemande demeure inégalée.....	37
II – LA VRAIE NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL ÉLAN : TIRER PARTI DES DIFFICULTÉS À SURMONTER	40
A – DES DIFFICULTÉS OBJECTIVES ET STRUCTURELLES.....	40
1) France et Allemagne, tant de différences.....	41
2) Le risque du décrochage ?	42
B – DES OCCASIONS DE FRANC DÉBAT À SAISIR.....	43
1) La fabrication du compromis : du caractère indispensable du moteur	43
2) Le défi des prochains obstacles.....	44
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE : Auditions du rapporteur	57

Mesdames, Messieurs,

Alors que nous célébrons cet automne les vingt ans de la réunification allemande, peut-on dire, comme le faisait le correspondant du *Monde* en Allemagne à l'été 2009, au moment de quitter le pays, que « L'Allemagne apaisée enterre le rêve européen »⁽¹⁾, sous-entendu le rêve d'une Europe fédérale qu'elle poursuivait depuis les début des années 1950 ? Cette assertion était alors justifiée notamment par une analyse de l'évolution du pays et de son rapport à l'Europe en l'espace de quelques années et, de façon plus immédiate, par l'arrêt controversé rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe sur la compatibilité du Traité de Lisbonne avec la loi fondamentale allemande. Mais aurait-elle, en outre, été prophétique ? On pense ici à la grande difficulté qu'ont eue les Vingt-sept à surmonter – provisoirement d'ailleurs – la crise de la zone euro au printemps dernier...

Comme chaque année, votre Rapporteur a souhaité agrémenter son analyse du prélèvement sur les recettes de l'État au profit du budget de l'Union européenne d'un volet thématique. Si celui-ci est consacré à l'état du moteur franco-allemand de l'Union, c'est en grande partie à cause de cette impression de doute quant à la solidité du couple fondateur de l'Europe que l'on trouve sous la plume de maints commentateurs, praticiens ou journalistes. À cet égard, les protestations de bonne foi des diplomates et les discours rassérénants des acteurs directs de la relation franco-allemande ne sont pas forcément les plus appropriés, tant ils semblent parfois confiner à l'autosuggestion.

Mais autant le propos lénifiant ne rend pas compte de la réalité objective, autant il serait exagéré de noircir à l'excès un tableau où dominant largement les notes positives. C'est donc à un exercice d'analyse indépendante de la relation franco-allemande dans le cadre communautaire que s'est livré votre Rapporteur, et dont rend compte la seconde partie du présent avis.

(1) *Arnaud Leparmentier, Le Monde, 17 juillet 2009.*

Dans cette optique, il a largement consulté, à Paris, à Bruxelles et à Berlin, des ambassades jusqu'aux organes de presse, en passant par les cabinets ministériels, les ministères des affaires étrangères, les assemblées parlementaires et de nombreux instituts de recherche ⁽¹⁾. Ces entretiens d'une grande richesse ont permis à votre Rapporteur de mieux appréhender la complexité d'une relation fondatrice, tour à tour célébrée et critiquée, mais absolument irremplaçable dans le concert européen – peut-être plus encore dans le contexte actuel de traitement de la crise économique et financière.

Que l'ensemble des interlocuteurs de votre Rapporteur trouvent ici l'expression de ses remerciements très sincères pour le temps qu'ils ont bien voulu lui consacrer.

L'analyse du prélèvement européen inscrit à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2011, sans être en lien direct avec le volet thématique du présent avis, n'en est toutefois pas si éloignée, car la réflexion sur le montant global du budget de l'Union européenne et surtout sur son évolution après 2013 dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel, ne manquera pas de nécessiter un dialogue approfondi et la fabrication d'un compromis que seul le binôme franco-allemand sera vraisemblablement en mesure de faire aboutir.

(1) La liste des auditions figure en annexe au présent rapport.

PREMIÈRE PARTIE : LE PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN POUR 2011, ARGUMENTS POUR UNE RÉFORME ANNONCÉE

I – LE PROJET DE BUDGET EUROPÉEN POUR 2011 EXÉCUTE DE FAÇON PRESQUE LINÉAIRE LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

A – La cinquième année de la programmation et ses ajustements

1) Dans le cadre des plafonds de crédits d'engagement définis en 2006...

Le total des ressources propres que la France devrait mettre à disposition du budget européen en 2011 est estimé, ressources propres traditionnelles comprises et nettes des frais de perception, à 19,6 milliards d'euros, soit 16,4 % du total du budget communautaire. Hors ressources propres directement versées à l'Union, le prélèvement européen figurant à l'article 46 du projet de loi de finances pour 2011 est évalué à 18,2 milliards d'euros. Pour la cinquième année, ces recettes serviront à financer des dépenses ainsi plafonnées :

PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2007-2013

(crédits d'engagement, en millions d'euros de 2004)

Rubriques	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Croissance durable	51 627	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	54 895	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
<i>dont dépenses de marché et paiements directs</i>	<i>43 120</i>	<i>42 697</i>	<i>42 279</i>	<i>41 864</i>	<i>41 453</i>	<i>41 047</i>	<i>40 645</i>	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'Union européenne, acteur mondial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
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 des crédits pour engagement	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
<i>en % du RNB communautaire</i>	<i>1,1 %</i>	<i>1,08 %</i>	<i>1,07 %</i>	<i>1,04 %</i>	<i>1,03 %</i>	<i>1,02 %</i>	<i>1,01 %</i>	1,048 %
Total des crédits pour paiement	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
<i>en % du RNB communautaire</i>	<i>1,06 %</i>	<i>1,06 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>1 %</i>	<i>0,96 %</i>	<i>0,97 %</i>	<i>0,94 %</i>	1 %
<i>Marge pour imprévis</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,18 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,24 %</i>	<i>0,28 %</i>	<i>0,27 %</i>	<i>0,3 %</i>	0,24 %
<i>Plafond des ressources propres</i>	<i>1,24 %</i>	1,24 %						

() S'agissant des dépenses de pensions, 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'euros aux prix de 2004 pour la période 2007-2013.*

Source : accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, paru au Journal officiel de l'Union européenne le 14 juin 2006.

Ce cadrage global en dépenses représente 865 milliards d'euros (en euros constants 2004) de crédits d'engagement sur la période, soit 1,049 % du RNB de l'Union européenne, montant issu de l'accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen révisé par la décision du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 – du fait de l'adoption du plan européen pour la relance économique – et résultant également de l'ajustement technique pour 2011 en date du 16 avril 2010.

2) ... *des ajustements sont possibles, techniques ou plus exceptionnels*

a) Les ajustements techniques prévus pour 2011

L'accord interinstitutionnel de 2006 prévoit des modalités d'ajustement technique du cadre financier. En particulier, pour tenir compte de l'inflation, la Commission procède chaque année à un réajustement technique des plafonds du cadre en leur appliquant un coefficient de 2 %.

Il existe aussi d'autres ajustements plus précis, tel celui portant sur les fonds structurels. Pour 2011, à titre exceptionnel, cet ajustement spécifique à la rubrique 1b du tableau ci-dessus sera mis en œuvre. Le mécanisme prévu par l'accord interinstitutionnel est le suivant : *« lors de l'ajustement technique pour l'année 2011, s'il est établi que le PIB cumulé d'un État membre pour la période 2007-2009 s'est écarté de plus de $\pm 5\%$ du PIB cumulé estimé lors de l'élaboration du présent accord, la Commission ajustera les montants alloués au titre des fonds soutenant la politique de cohésion à l'État membre concerné pour ladite période »*. L'accord impose toutefois deux conditions : l'effet total net de ces ajustements, positif ou négatif, ne peut dépasser trois milliards d'euros et, en particulier, si l'effet net est positif, *« les ressources supplémentaires totales seront limitées au niveau de sous-utilisation par rapport aux plafonds de la sous-rubrique 1b pour la période 2007-2010 »*.

Selon la Commission, aucun État membre n'enregistre un écart à la baisse supérieur à 5 % de son PIB par rapport aux prévisions d'avril 2005. Trois États membres présentent un écart à la hausse supérieur à 5 % : la République Tchèque, la Pologne et la Slovaquie. L'ajustement total des plafonds de crédits d'engagement de la rubrique 1b s'élève à 1,007 milliard d'euros, réparti en parts égales sur la période 2011-2013 (soit + 336 millions d'euros par an). Bénéficieront ainsi de crédits d'engagement supplémentaires la Pologne (632 millions d'euros), la République tchèque (237 millions d'euros) et la Slovaquie (138 millions d'euros).

b) Les révisions plus exceptionnelles ou la plasticité du budget communautaire

Notre Rapporteur rappelle, pour illustrer la relative réactivité du budget communautaire, que le cadre financier pluriannuel avait déjà été révisé les années précédentes, et notamment : en 2008 pour financer le programme de navigation

par satellite Galileo ainsi qu'une « facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement », et à deux reprises en 2009 pour financer le plan de relance européen.

Par ailleurs, hors cadre pluriannuel, quatre instruments financiers, prévus par l'accord interinstitutionnel, peuvent être mobilisés en cas d'urgence ou pour faire face à des imprévus budgétaires.

Mais ce sont surtout trois éléments que veut mettre en exergue votre Rapporteur parmi ceux qui ont marqué l'année 2010, avec des incidences très différentes sur le budget de l'Union :

– le mécanisme de soutien financier des balances des paiements destiné aux pays de l'UE non membres de la zone euro, qui prévoit l'octroi de prêts à ces États. La Commission emprunte sur le marché des capitaux au nom de l'Union puis met à disposition les fonds, aux conditions d'emprunt, à l'État concerné, qui doit à terme rembourser la Commission. Ce soutien est généralement octroyé conjointement avec une intervention du Fonds monétaire international. Les difficultés économiques actuelles ont rendu nécessaires l'utilisation de ce mécanisme de soutien et le relèvement de ses possibilités d'assistance financière. Initialement plafonné à 12 milliards d'euros, l'encours des prêts pouvant être accordés aux États membres a été porté à 25 milliards d'euros lors du Conseil européen de décembre 2008, puis à 50 milliards d'euros lors du Conseil européen de mars 2009. Trois pays bénéficient actuellement de ce mécanisme : la Hongrie, pour un montant maximal de 6,5 milliards d'euros mobilisable jusqu'à novembre 2010, la Lettonie pour un montant maximal de 3,1 milliards d'euros mobilisable jusqu'à janvier 2012, et la Roumanie pour un montant maximal de 5 milliards d'euros mobilisable jusqu'à mai 2012 ;

– le mécanisme européen de stabilisation financière :

750 MILLIARDS D'EUROS POUR LA STABILISATION FINANCIÈRE EN EUROPE

Le Conseil a décidé, lors de sa réunion extraordinaire du 9 mai 2010, d'arrêter un ensemble complet de mesures pour préserver la stabilité financière en Europe, y compris un mécanisme européen de stabilisation financière, d'un montant total pouvant atteindre 500 milliards d'euros.

Ce mécanisme comprend **un volet communautaire**, mis en place par un règlement du 11 mai 2010, qui permet à l'Union européenne de mobiliser jusqu'à **60 milliards d'euros** pour venir en aide à un État qui connaît de graves perturbations économiques ou financières ou une menace sérieuse de telles perturbations, en raison d'événements exceptionnels échappant à son contrôle.

L'assistance financière de l'Union européenne consiste en des prêts accordés à l'État en difficulté et financés par des emprunts que la Commission contracte sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières. Le mécanisme est activé dans le cadre d'une mesure de soutien commune Union européenne / Fonds monétaire international.

Le mécanisme européen comprend également **un volet intergouvernemental** fondé sur un accord conclu le 7 juin 2010 entre les États membres de la zone euro, créant le **Fonds européen de stabilisation financière**. Ce fonds, opérationnel depuis le 4 août 2010, permet d'apporter, d'ici au 30 juin 2013, sous forme de prêts ou de lignes de crédits, **jusqu'à 440 milliards d'euros** aux États fragilisés.

Chaque État membre de la zone euro octroie une garantie proportionnelle à sa quote-part dans le capital de la Banque centrale européenne, augmentée, à titre conventionnel, de 20 %. Le fonds emprunte aux conditions du marché au moment de l'emprunt et prête à des conditions similaires à celles du FMI.

Ces interventions, d'un montant global de 500 milliards d'euros, sont combinées avec 250 milliards d'euros de prêts du FMI, portant ainsi le **montant total du mécanisme européen de stabilisation financière à 750 milliards d'euros**.

— le troisième élément notable, y compris pour ses incidences budgétaires dans le cadre de l'exercice 2010, est la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'une des nouveautés institutionnelles prévues par le Traité de Lisbonne et qui intéresse tout particulièrement la commission des Affaires étrangères ⁽¹⁾. Le SEAE est chargé d'assister la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans sa double mission de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union.

L'organisation et le fonctionnement du SEAE ont été fixés par décision du Conseil en date du 26 juillet 2010, sur proposition de Mme Catherine Ashton, après une difficile consultation du Parlement européen et avec l'approbation de la Commission. Placé sous l'autorité de la Haute représentante, le SEAE sera composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel des services diplomatiques des États membres. Ces derniers représenteront un tiers des effectifs lorsque le service aura atteint sa vitesse de croisière.

Les modifications apportées au règlement financier et au statut des fonctionnaires communautaires visent à permettre la mise en place effective du SEAE au 1^{er} janvier 2011. À cette fin, un projet de budget rectificatif pour 2010 couvrant le dernier trimestre de l'exercice est également en cours d'examen. Il a pour objet de créer une section budgétaire distincte pour le SEAE, conformément à la proposition de révision du règlement financier, et d'établir un tableau des effectifs, qui comprendra 411 postes transférés de la section « Conseil », 1 114 postes transférés de la section « Commission » et 100 nouveaux postes.

(1) Voir sur ce sujet le rapport de Mme Nicole Ameline et de M. Gaëtan Gorce, doc. AN n° 2633, juin 2010.

Les crédits correspondants seront maintenus, pour 2010, dans les sections « Conseil » et « Commission » du budget. 9,5 millions d'euros de crédits supplémentaires sont nécessaires pour financer les nouveaux postes qui seront progressivement pourvus au cours du dernier trimestre 2010 et pour répondre à la demande de recrutement de 60 agents locaux supplémentaires dans les délégations et de 10 agents contractuels au siège.

Par ailleurs, pour 2011, une lettre rectificative au projet de budget a été présentée par la Commission le 15 septembre dernier. Elle a notamment pour objet de transférer les crédits et les postes du SEAE, initialement inscrits dans les sections « Commission » et « Conseil » du projet de budget 2011 vers la nouvelle section « SEAE ». 359,2 millions d'euros et 82,2 millions d'euros seraient ainsi respectivement transférés des sections « Commission » et « Conseil ». 29,2 millions d'euros de crédits additionnels sont demandés pour couvrir les dépenses, en année pleine, découlant des créations de postes annoncées en 2010. Enfin 5,2 millions d'euros de crédits supplémentaires sont demandés pour le financement de 18 nouveaux postes et un renforcement de la sécurité des locaux.

Les dépenses administratives du SEAE s'élèveraient ainsi à un montant total de 475,8 millions d'euros. Le tableau des effectifs du service comprendrait 1 643 postes, auxquels viendraient s'ajouter 2 077 équivalents temps plein, comprenant des agents contractuels et locaux ainsi que du personnel des services diplomatiques des États membres.

Le reste du projet de budget pour 2011 ne présente pas le même degré de nouveauté, hormis sur le plan de sa procédure d'adoption.

B – Un calendrier de négociation modifié par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

1) La nouvelle procédure budgétaire annuelle augmente les prérogatives du Parlement européen

Parmi les avancées institutionnelles contenues dans le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, figure une révision des dispositions financières de l'Union européenne, aussi bien en ce qui concerne les recettes que les dépenses.

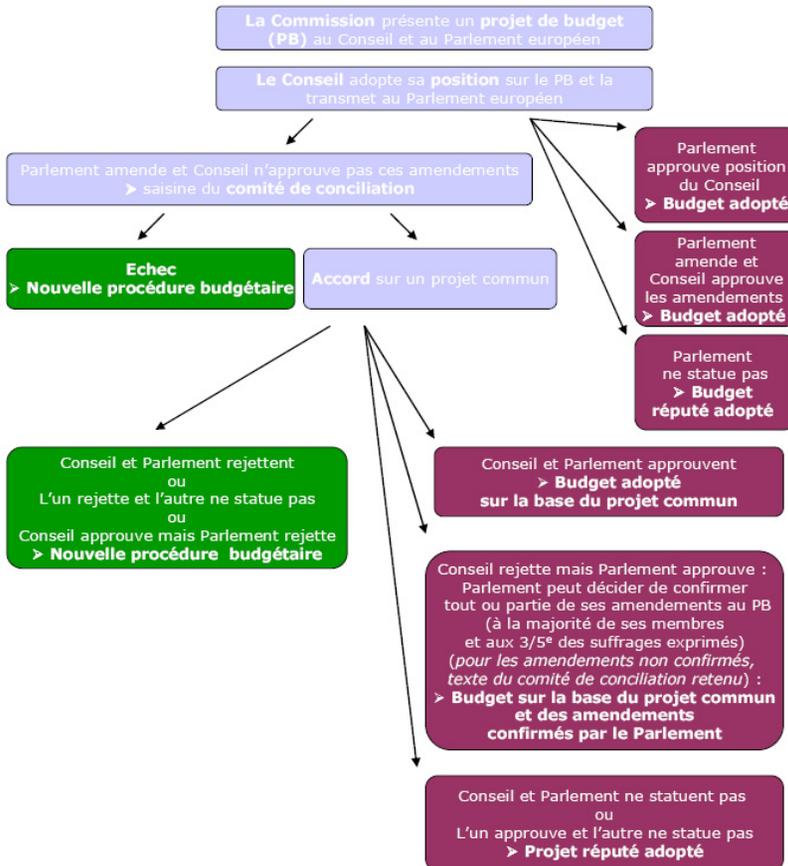
S'agissant de « l'équilibre du pouvoir budgétaire » entre le Conseil et le Parlement, le Traité de Lisbonne a, comme le précise l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2011 sur les relations financières avec l'Union européenne, introduit trois innovations majeures :

– la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires, sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot, et non obligatoires, sur lesquelles le Parlement européen avait le dernier mot ;

- la suppression du principe de deux lectures du projet de budget par le Parlement et le Conseil au profit d’une seule lecture par chacune des institutions ;
- l’introduction d’un comité de conciliation, chargé en cas de désaccord entre le Conseil et le Parlement de mettre au point un projet commun.

Le schéma de la procédure est donc désormais le suivant :

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE DANS LE CADRE DU TRAITÉ DE LISBONNE



Source : annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2011

Conseil et Parlement n’apparaissent ainsi pas sur un pied d’égalité, le Parlement étant en mesure d’imposer son point de vue au Conseil si ce dernier ne suivait pas l’accord obtenu par ses représentants au sein du comité de conciliation, ce qui n’est pas le cas si c’est le Parlement qui devait rejeter le projet commun. En effet, si le Conseil approuve le projet commun mais que le Parlement le rejette, une nouvelle procédure doit être entamée sur la base d’un nouveau projet de la Commission.

Une nouvelle procédure s'engage également dans les hypothèses où Conseil et Parlement rejettent le projet ou si l'un des deux rejette le projet commun tandis que l'autre ne statue pas. Le projet commun est par ailleurs réputé adopté si les deux institutions ne parviennent pas à statuer, ou si l'une des deux ne parvient pas à statuer tandis que l'autre approuve le projet commun. En cas de conflit persistant conduisant à l'absence de budget voté en début d'exercice, les premiers mois de l'exercice budgétaire sont assurés par le système des « douzièmes provisoires ».

Compte tenu de ces nouvelles règles, dont en particulier la suppression de la seconde lecture, le moment décisif de la procédure budgétaire devrait, en pratique, être désormais le comité de conciliation qui devrait être systématiquement convoqué dans le cadre de la procédure budgétaire issue du traité de Lisbonne.

Le budget 2011, dont la préparation est en cours, sera le premier à être adoptée selon ces nouvelles modalités. Elle intervient aussi dans un contexte économique difficile pour les États membres et alors que se profile la négociation du prochain cadre financier pluriannuel pour l'après-2013.

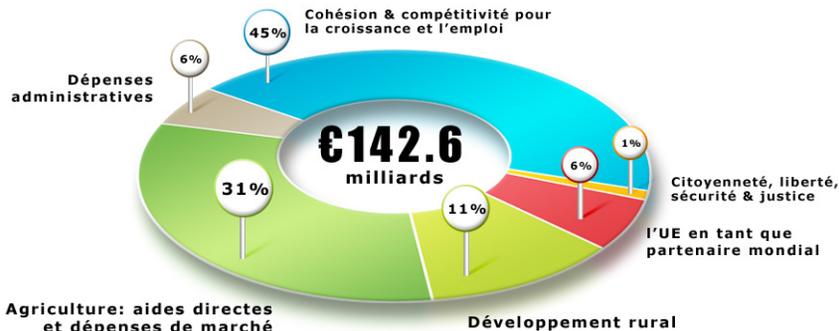
2) La préparation du budget pour 2011 a révélé un accroissement des dissensions sur le niveau global des dépenses

a) La Commission a présenté un projet de budget caractérisé par une hausse des crédits de paiement de 5,8 % après une hausse modérée en 2010

La Commission a présenté le 27 avril dernier son projet de budget pour 2011, qui se caractérise par un montant de 142,6 milliards d'euros en crédits d'engagement et de 130,1 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse respectivement de 0,8 % et de 5,8 % par rapport au budget de 2010. La répartition proposée en est la suivante :

STRUCTURE DU PROJET DE BUDGET 2011 PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

(en crédits d'engagement)



Source : Commission européenne.

Cette répartition des crédits d'engagement (+ 0,8 %) se traduit par :

- une baisse « optique » des montants de la rubrique 1a « Compétitivité » (– 9,6 %). La baisse de crédits pour 2011 est la résultante du financement exceptionnel mobilisé en 2010 dans le cadre du plan européen de relance économique. Hors plan de relance, les crédits d'engagement sont ainsi en hausse de 4,4 % ;

- une montée en puissance de la programmation financière de la quasi-totalité des rubriques avec une augmentation par rapport à 2010 de 3,2 % des crédits de la politique de cohésion, de 12,8 % des crédits de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » en vue notamment de la mise en oeuvre du programme de Stockholm, de 5,8 % des crédits de la rubrique 4 « relations extérieures » et de 4,5 % des dépenses administratives ;

- une stabilisation de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » qui repose néanmoins sur des prévisions de forte diminution des dépenses de marchés par rapport à 2010, fondées sur des hypothèses incertaines concernant l'amélioration des marchés.

Quant à l'évolution des crédits de paiement (+5,8 %), elle recouvre les éléments suivants :

- une augmentation substantielle de 17 % des crédits dédiés aux fonds structurels que la Commission justifie par la montée en puissance en 2011 de la programmation 2007-2013 ;

- une baisse « optique » de 2,4 % de la rubrique 4 « relations extérieures », cette baisse étant essentiellement imputable à la baisse de 179 millions d'euros des crédits de la « facilité alimentaire » (*cf. supra*), instrument non pérenne mis en place pour les trois exercices 2008, 2009 et 2010. Hors périmètre de la facilité alimentaire, la rubrique 4 est stable par rapport à 2010 (– 7 millions d'euros) ;

- la volonté de soutenir la stratégie « UE 2020 » avec une augmentation de 6,8 % des crédits de la rubrique 1a « Compétitivité » et de répondre aux nouveaux besoins de l'Union avec une augmentation de 15,4 % des crédits de la rubrique 3a « Liberté, sécurité et justice » dans le cadre de la mise en œuvre du programme de Stockholm ;

- une stabilisation des crédits de la rubrique 2 « Conservation et gestion des ressources naturelles » ;

- enfin, une augmentation de 4,5 % des dépenses administratives.

En vertu de la nouvelle procédure budgétaire, le Parlement européen s'est tôt prononcé par une résolution sur ce projet de budget, avant que le Conseil n'adopte sa propre position formelle.

b) Le Parlement européen a présenté une résolution le 15 juin

La résolution du Parlement européen du 15 juin 2010 a déterminé le mandat relatif au trilogue sur le projet de budget 2011 qui s'est tenu avant le début de l'examen du projet de budget 2011 par le Conseil.

À cette occasion, le Parlement s'est déclaré préoccupé par l'augmentation des crédits d'engagement par rapport à 2010 (+ 0,77 %), considérée comme trop faible. Quant au niveau élevé de crédits de paiement en 2011, il s'explique par le niveau anormalement faible de 2010.

Le Parlement a ainsi estimé que la marge globale existante de crédits de paiement était trop faible, car réduisant la capacité de l'UE à réagir face aux changements politiques et aux besoins imprévus. Il a donc invité le Conseil à ne pas procéder à des réductions linéaires de crédits, même dans le contexte extrêmement difficile des finances publiques nationales.

En particulier, les députés européens ont souligné la nécessité de prévoir des financements suffisants pour doter les agences européennes telles que le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Autorité bancaire européenne ou l'Institut européen pour l'égalité, pour préparer les futurs élargissements, pour poursuivre la stratégie « UE 2020 » et pour faire fonctionner le mécanisme européen de stabilisation financière. En outre, ils ont souhaité que l'Union européenne consacre davantage de ressources aux programmes destinés aux jeunes.

Enfin, concernant les actions extérieures qui intéressent au premier chef votre commission des Affaires étrangères, le Parlement européen a souligné la nécessité de financer le Service européen pour l'action extérieure et s'est montré particulièrement préoccupé par la proposition tendant à diminuer de plus de 32 % les crédits de paiement destinés à soutenir financièrement la Palestine, le processus de paix et l'UNRWA.

Force est de constater que cette résolution n'a pas été suivie par le Conseil, lui-même partagé sur la « tactique » budgétaire à adopter.

c) L'accord au Conseil a été difficilement trouvé

Au terme d'une procédure écrite, le Conseil a adopté le 12 août dernier sa position sur le projet de budget communautaire pour 2011, après que le Coreper se fut prononcé le 8 juillet.

En dépit du nouveau cadre institutionnel et des nouvelles procédures découlant du traité de Lisbonne, le Conseil s'est montré réticent à intégrer les priorités proposées par le Parlement européen. Par conséquent, le trilogue qui s'est tenu le 30 juin a mis en exergue les divergences entre les deux branches de l'autorité budgétaire et n'a pas laissé de réelle marge de manoeuvre pour d'éventuels compromis.

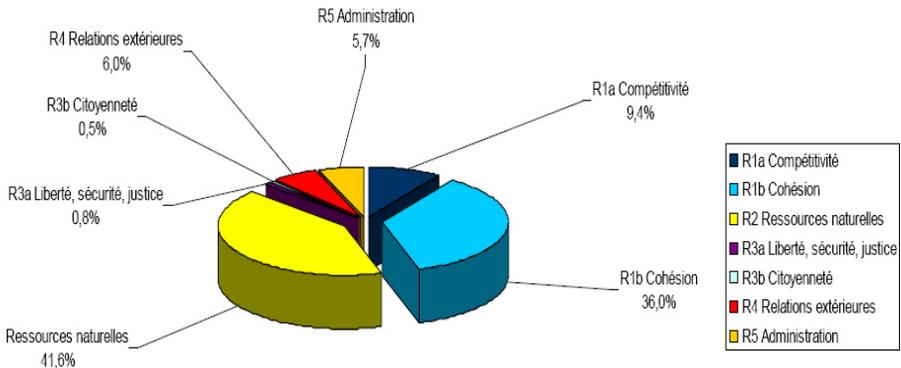
Le Conseil a émis plusieurs messages politiques que l'on retrouve dans sa position sur le projet de budget pour 2011 :

- le budget 2011 devrait se caractériser par la discipline budgétaire, entendue comme la poursuite de la réduction des crédits ;
- les marges doivent être augmentées pour permettre de faire face à une évolution politique de l'Union et à des événements imprévus ;
- il convient de contrôler de près et de maîtriser le volume des crédits de paiement.

La structure proposée peut être illustrée comme suit :

STRUCTURE DU PROJET DE BUDGET 2011 SELON LA POSITION DU CONSEIL

(en crédits d'engagement)



Source : annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2011

Pour ce qui est des chiffres globaux, le Conseil s'est prononcé en faveur d'une baisse des crédits d'engagement dans le projet de budget 2011 de 788 millions d'euros sur l'ensemble des rubriques, ramenant ainsi l'augmentation par rapport au budget 2010 à seulement 0,21 % (contre 0,77 % pour la Commission).

Concernant les paiements, le Conseil s'est, comme il en a pris l'habitude, prononcé en faveur d'une forte réduction sur l'ensemble des rubriques, et a proposé une réduction globale de 3,6 milliards d'euros, ramenant ainsi leur montant total à 126,54 milliards d'euros. La position du Conseil prévoit donc un écart de plus de 15 milliards d'euros entre crédits d'engagement et crédits de paiement.

Le tableau comparatif des différences proposées, par rubrique, se présente comme indiqué page suivante.

**TABLEAU COMPARATIF ENTRE LE BUDGET 2010, LE PROJET DE BUDGET 2011
ET LA POSITION DU CONSEIL SUR CE PROJET DE BUDGET 2011**

(en millions d'euros)

Rubriques	Budget 2010 (budgets rectificatifs 1 et 2 inclus)		Projet de budget 2011 (Commission [PB])		Projet de budget 2011 – Lecture du Conseil		Évolution PB / budget 2010 (en %)		Différence Conseil / Commission (en M€)	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP
1a. Compétitivité (y compris FEM*)	14 862	11 343	13 437	12 110	13 390	11 219	-9,6 %	6,8 %	- 47	- 891
1b. Cohésion	49 387	36 384	50 970	42 541	50 970	41 466	3,2 %	16,9 %	0	- 1 075
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	59 499	58 136	59 486	58 136	59 012	57 315	0	0	- 474	- 821
3a. Liberté, sécurité et justice	1 007	739	1 135	852	1 124	803	12,8 %	15,4 %	- 11	- 49
3b. Citoyenneté	668	659	668	639	668	620	0	- 3,1 %	0	- 19
4. L'UE, acteur mondial (y compris réserve pour aides d'urgence)	8 141	7 788	8 614	7 602	8 520	7 011	5,8 %	- 2,4 %	- 94	- 591
5. Administration (y compris pensions)	7 898	7 898	8 255	8 257	8 093	8 094	4,5 %	4,5 %	- 162	- 163
TOTAL	141 461	122 946	142 565	130 136	141 777	126 527	0,8 %	5,8 %	- 788	- 3 609

CE : crédits d'engagement – CP : crédits de paiement.

* Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Sources : Parlement européen et annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2011.

Contrairement aux années précédentes, où la position du Conseil a été adoptée à l'unanimité, l'examen par le Conseil du projet de budget pour 2011 a été marqué par la difficulté à concilier les positions divergentes. Ces divergences se sont traduites par un fragile soutien au compromis de la présidence belge :

– sept États membres (Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède et République tchèque) ont voté contre le compromis. En effet, soutenant que le budget de l'Union devait participer aux efforts d'assainissement des finances publiques entrepris par les États membres, ils ont défendu une augmentation du budget 2011 par rapport à 2010 limitée à l'inflation, voire pour certains une stabilisation du budget 2011 par rapport à 2010. Ils ont considéré que la hausse globale du budget 2011 (+ 2,9 %) par rapport à 2010 était encore trop éloignée de cet objectif, remettant en particulier en cause la forte hausse des crédits de paiement des fonds structurels. Votre Rapporteur souligne que c'est seulement à trois voix près (88 voix au lieu des 91 nécessaires) que ces États ont échoué à réunir une minorité de blocage ;

– les « pays de la cohésion » ont défendu la hausse des crédits de paiement dédiés aux fonds structurels proposée par la Commission (+ 17 % par rapport à 2010) et ne se sont ralliés au compromis qu'après avoir accepté une réduction limitée de la hausse des crédits des fonds structurels proposée initialement par la présidence ;

– enfin, élément important aux yeux de votre Rapporteur (*cf.* la seconde partie du présent rapport), la France et l'Allemagne ont soutenu dans un premier temps les arguments des contributeurs nets, avant de se rallier au compromis de la présidence dans un souci de pragmatisme et afin de ne pas affaiblir la position du Conseil avant les négociations avec le Parlement. La France a toutefois indiqué que l'augmentation de 2,9 % constituait l'augmentation maximale qu'elle était prête à accepter et qu'elle se réservait la possibilité de rallier au cours de la phase de conciliation les États qui se sont opposés au compromis.

Voilà qui laisse augurer de vifs débats entre le Parlement et le Conseil au stade désormais proche de la conciliation.

d) La conciliation se déroulera entre la fin octobre et la fin novembre

Le calendrier prévisionnel de la fin de la procédure devant aboutir à l'adoption du budget européen pour 2011 est présenté dans le tableau suivant :

CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE LA FIN DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE POUR 2011

Semaine du 18-22 octobre	<p>– 20 octobre : vote du Parlement européen.</p> <p>Après le vote, éventuelle déclaration du ministre compétent en plénière qui « prend acte des différences entre les positions du Conseil et du Parlement européen ».</p> <p>– 22 octobre : le Président du Parlement européen envoie la lettre convoquant le comité de conciliation.</p>
Semaine du 25-29 octobre	<p>– 25 octobre : transmission par le Conseil de la lettre officielle par laquelle il accepte/n'accepte pas les amendements du Parlement européen.</p> <p>– 27 octobre au matin : réunion de la commission des budgets du Parlement.</p> <p>– Trilogue éventuel.</p> <p>– 27 octobre après-midi : ouverture officielle de comité de conciliation (art. 314, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'UE) par le Président du Parlement européen (locaux du Parlement).</p>
Semaine du 1-5 novembre	<p>– 4 novembre : trilogue.</p>
Semaine du 8-12 novembre	<p>– 8 novembre : trilogue.</p> <p>– 9 novembre : commission des budgets.</p> <p>– 11 novembre : deuxième réunion de conciliation (locaux du Conseil).</p> <p style="text-align: center;"><u>Fin de la conciliation</u></p>
Semaine du 15-19 novembre	<p>– Parlement européen : préparation de la position des groupes politiques sur le texte commun.</p> <p>– 15 novembre : trilogue (si nécessaire).</p>
Semaine du 22-26 novembre	<p>– Adoption du texte commun par le Parlement et le Conseil.</p>

Source : Parlement européen.

Lors de son vote final sur le projet de budget pour 2011 le 7 octobre dernier, la commission des budgets du Parlement européen a instamment demandé l'ajustement des plafonds d'engagement fixés en 2006 : les députés ont souligné que le budget de l'Union devrait être considéré non pas comme un fardeau supplémentaire pour les budgets nationaux, mais plutôt comme le moyen de préparer les initiatives nationales et les investissements auxquels il peut apporter une valeur ajoutée.

Toutefois, les députés ont tenu compte des pressions exercées sur les budgets des États membres et ont rompu avec la « tradition » consistant à proposer un budget beaucoup plus élevé que la Commission ne le proposait ; ils ne l'ont augmenté que très légèrement. Le Parlement, s'il suivait sa commission des budgets, conviendrait ainsi d'un total de 142,65 milliards d'euros de crédits d'engagement (soit 90 millions d'euros de plus que le projet de la Commission) et de 130,14 milliards d'euros de crédits de paiement (soit un montant équivalent à celui proposé par la Commission).

Enfin, la commission des budgets s'est une nouvelle fois prononcée en faveur de la réforme budgétaire :

– en vue d'entamer des négociations avec le Conseil et la Commission sur de nouvelles ressources pour le budget communautaire, les députés ont ajouté deux nouvelles lignes au budget 2011, dépourvues de montants chiffrés. Une première ligne invite le Conseil à ouvrir les négociations sur les nouvelles ressources propres, ajoutant que cet élément fait « *partie intégrante de l'accord global sur le budget 2011* ». La deuxième ligne invite le Conseil et la Commission à « *décider des mécanismes en vue de faciliter le transfert des crédits inutilisés de l'année, en particulier dans le contexte de la révision du règlement financier* », alors que jusqu'à présent, les crédits qui n'ont pas été utilisés sont reversés aux États membres à la fin de l'année ;

– les députés se sont également prononcés en faveur de l'ajout de quatre nouvelles lignes budgétaires concernant la révision à mi-parcours des besoins de financement dans les domaines de la compétitivité, des ressources naturelles, de la liberté, de la sécurité et de la justice ainsi que des actions extérieures. Il s'agit d'insister sur les avancées contenues dans le traité de Lisbonne, mais aussi de demander une participation appropriée du Parlement européen aux négociations sur un nouveau cadre financier pluriannuel.

Le débat sur la réforme du budget communautaire serait-il donc enfin lancé ?

II – LA « PRÉ-NÉGOCIATION » SUR LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DEVRAIT ENFIN DÉBUTER EN 2011

A – L'exercice de révision à mi-parcours a fusionné avec la préparation des prochaines échéances

Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, la Commission européenne a entamé en septembre 2007 une vaste consultation de l'ensemble des acteurs communautaires (États membres, universitaires, société civile...) sur la réforme du budget européen.

Une conférence de restitution des résultats a été organisée en novembre 2008. La Commission devrait publier cet automne, sous présidence belge, un rapport explorant notamment les pistes envisageables pour la création d'une nouvelle ressource propre pour le budget de l'Union, comme l'a annoncé le Commissaire au budget, M. Janusz Lewandowski. Les déclarations du Président de la Commission, M. José Manuel Barroso, le 19 octobre dernier, ont confirmé ce point. De son côté, le Parlement européen a adopté, en mars 2009, un rapport sur la réforme du budget.

Une réforme plus complète des ressources propres de l'UE devrait être engagée au moment de la négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020, c'est-à-dire, le cas échéant, dès le printemps prochain. Les différents rabais et la structure des recettes du budget de l'Union font en effet l'objet de nombreuses critiques. Au fil des réformes successives de la décision ressources propres, le système de l'Union s'est éloigné de l'esprit des traités fondateurs qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions depuis les budgets nationaux des États membres.

En 2011, les ressources propres dites traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) ne représenteront plus que 13 % du total des ressources versées à l'UE. La ressource TVA, qui représente 11 % du total des ressources, est une contribution détachée des flux physiques alors que la ressource RNB, dite ressource d'équilibre, calculée au prorata du PNB des États membres, représente près de 75 % des ressources de l'Union.

Lors des discussions sur le système de financement de l'UE, plusieurs aspects devraient être envisagés :

– simplifier un système rendu actuellement complexe et déséquilibré par les nombreuses exceptions au droit commun. Le principe de la correction britannique entérine la possibilité pour tout État membre supportant une contribution nette excessive au regard de sa richesse relative de bénéficier du

même type d'avantage. Ce système s'est d'ailleurs généralisé à l'ensemble des contributeurs nets, à l'exception de la France, du Danemark, de la Finlande et de l'Italie ;

– accompagner la remise en cause des rabais d'une réflexion sur la structure des dépenses du budget communautaire, seule à même de mettre fin à ces mécanismes de correction ;

– rendre plus lisible le système pour le citoyen : la pertinence de la ressource TVA est posée par de nombreux États membres qui critiquent la complexité de son calcul.

La France s'attachera à défendre lors de la négociation du prochain cadre financier pluriannuel une suppression de l'ensemble des rabais et en particulier du rabais britannique dont la justification originelle a disparu aujourd'hui.

B – Les principaux enjeux pour la France sont connus

Votre Rapporteur veut insister à ce stade sur deux sujets-clefs du prochain cadre financier pluriannuel, sur lesquels notre pays devrait veiller à s'impliquer de façon particulièrement active : l'un en recettes, le rabais britannique – dont la fin est souhaitable – et l'autre en dépenses, la politique agricole commune – dont la pérennité est nécessaire.

1) La fin souhaitable du rabais britannique

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 figure 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.

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.

Ainsi, en décembre 2005, les modalités de calcul de la compensation britannique ont été révisées afin de prendre en compte la nécessité pour le Royaume-Uni d'apporter sa juste part au financement de l'élargissement dont il est l'un des plus fervents promoteurs.

Le principe a été posé d'une exclusion de l'assiette de calcul du rabais britannique des dépenses d'élargissement, à l'exception de la politique agricole commune de marché et du développement rural.

Ainsi, dans le calcul de la correction britannique, le montant total des dépenses réparties sur le sol de l'UE est réduit des dépenses réparties dans les États membres ayant adhéré à l'UE après le 30 avril 2004, à l'exception des paiements agricoles directs, des dépenses de marché et d'une partie des dépenses de développement rural.

L'effort britannique sur la période 2007-2013 est progressif : à partir de 2009 (soit pour le chèque versé en 2009 au titre des dépenses réparties constatées en 2008), 20 % des dépenses relatives à l'élargissement seront exclues du calcul du chèque, puis 70 % en 2010 et 100 % à partir de 2011. En contrepartie de cet effort, la contribution supplémentaire du Royaume-Uni est plafonnée à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Cet accord politique sur les ressources propres est important pour la France :

- il marque un fléchissement dans le système de financement de l'Union, favorable à la France, principal financeur du rabais britannique (27 %) ;

- il met fin au paradoxe qui voulait que le Royaume-Uni, fervent promoteur de l'élargissement, était l'un des États membres qui contribuaient le moins à son financement ;

- il ouvre une perspective de remise en cause pérenne du rabais britannique, dont la France serait le principal bénéficiaire.

Il faut donc espérer que les prochaines perspectives financières, en devenant le « cadre financier pluriannuel », marquent enfin la disparition du rabais britannique au terme de 30 ans d'existence.

2) La nécessaire pérennisation d'une politique agricole commune renouvelée

En dépenses, s'il ne fallait, pour la France, retenir qu'un seul sujet à porter à l'occasion des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, ce serait probablement celui de l'avenir de la politique agricole commune.

En tout état de cause, le Président de la République a eu parfaitement raison de souligner récemment l'attachement viscéral de la France à cette politique, non pas seulement du fait des bénéfices financiers qu'elle en retire – la France n'est que le cinquième bénéficiaire de la PAC en euros par habitant, bien loin derrière l'Irlande – que parce que les objectifs fondamentaux de cette politique n'ont rien perdu de leur pertinence.

LA POSITION FRANCO-ALLEMANDE SUR LA PAC (14 SEPTEMBRE 2010)

Les objectifs originels de la politique agricole commune fixés dans le Traité restent valables aujourd'hui. Cependant, de nouveaux enjeux conduisent à une vision encore plus globale de la PAC : la politique future doit être adaptée au nouveau contexte mondial et elle doit mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens européens.

Principes clefs d'une politique agricole commune forte au-delà de 2013

1. La démarche qui a été définie par les réformes agricoles successives, et confirmée par le bilan de santé en 2008, doit être poursuivie. Elle vise un renforcement de l'orientation de la PAC vers le marché et une amélioration de la compétitivité et de la durabilité du secteur agricole dans le cadre plus global de la stratégie « Europe 2020 ».

Cependant, l'expérience des dernières années montre qu'un cadre de régulation adapté est nécessaire afin d'amortir les effets dévastateurs d'une volatilité croissante des prix et des crises de marché.

2. L'Union européenne a besoin d'une PAC forte au-delà de 2013. Il est nécessaire de disposer de ressources à la hauteur de nos ambitions. L'agriculture a besoin de stabilité et de visibilité. Une décision finale sur toutes les questions relatives aux finances sera prise lorsque les décisions sur l'ensemble des politiques et le cadre financier global de l'Union auront été prises.

3. Le modèle à deux piliers de la PAC doit être maintenu afin de faire face aux défis futurs.

4. La France et l'Allemagne sont opposées à toute renationalisation de la PAC par le biais d'un co-financement des paiements directs aux exploitants.

5. La simplification de la PAC doit être une priorité.

6. Le modèle européen de l'agriculture, avec ses normes exigeantes qui sont le reflet des demandes des consommateurs et des préoccupations sociétales (par exemple, la qualité, la santé, l'environnement et le bien-être animal), est un élément fondamental de notre patrimoine et doit être préservé.

Votre Rapporteur renvoie à la seconde partie du présent rapport pour compléter cette vision de l'efficacité du moteur franco-allemand sur les points cruciaux de débat entre les 27 à l'heure actuelle et dans le proche avenir. Mais d'ores et déjà, abordons l'un des points communs entre la France et l'Allemagne dans l'Europe d'aujourd'hui : le poids de leur contribution au budget de l'Union.

III – LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POURSUIT SON AUGMENTATION COMPTABLE TENDANCIELLE

Évaluée à 18,2 milliards d’euros à l’article 46 du projet de loi de finances pour 2011, la contribution française au budget communautaire devrait représenter 7,2 % des recettes fiscales nettes de l’État.

Ce montant ne comprend pas les ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisation sucre) qui, depuis 2010, ne sont plus retracées dans le prélèvement sur recettes, ces recettes n’étant pas des ressources de l’État mais des ressources recouvrées par l’État pour le compte de l’Union. La Cour des comptes, qui certifie les comptes de l’État, avait notamment demandé cette modification.

Le total des ressources propres que la France devrait mettre à disposition du budget européen en 2011 est estimé, ressources propres traditionnelles comprises et nettes des frais de perception, à 19,6 milliards d’euros, soit 16,4 % du total du budget communautaire.

A – Une lente hausse programmée de la contribution française, une position relative qui se dégrade

Selon l’annexe jaune au projet de loi de finances pour 2011 retraçant les relations financières avec l’Union européenne, le montant de la contribution française au profit du budget communautaire – en additionnant prélèvement sur recettes et ressources propres traditionnelles nettes – a été multiplié en valeur par près de cinq entre 1982 et 2011, passant de 4,1 milliards d’euros en 1982 à 19,6 milliards d’euros en 2011.

Le tableau suivant en rend compte, pour la durée de la législature en cours :

ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN POUR LA FRANCE (2007-2011)

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010 (*)	2011 (*)
Loi de finances initiale (**)	16 709	16 123	16 957	18 153	18 235
Exécution (**)	15 400	16 620	18 327	17 889	18 235
Ressource TVA	4 441	4 714	3 630	3 527	3 510
<i>dont rabais britannique</i>	1 327	1 723	1 522	925	823
Ressource PNB	10 959	11 906	14 697	14 362	14 725
<i>Évolution annuelle du prélèvement en exécution</i>	-3,2 %	7,9 %	10,3 %	-2,4 %	1,9 %
<i>Part du prélèvement dans les recettes fiscales nettes</i>	5,7 %	6,3 %	7,1 %	7 %	7,2 %
Prélèvement européen « lissé » (effet rétroactif de la DRP ***)	15 874	17 242	17 231	17 889	18 235
<i>Évolution annuelle en exécution du prélèvement « lissé »</i>	-0,2 %	8,6 %	-0,1 %	3,8 %	1,9 %
<i>Part du prélèvement « lissé » dans les recettes fiscales nettes</i>	5,8 %	6,5 %	6,6 %	7 %	7,2 %

(*) prévisions.

(**) Chiffres retraités pour les années 2007 à 2009 : périmètre du prélèvement 2010, i.e. hors ressources propres traditionnelles.

(***) Chiffres retraités en incluant l'effet rétroactif de la décision ressources propres de 2007.

Source : annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2011.

Votre Rapporteur l'a exposé plus haut : le projet de budget de la Commission pour 2011 présente une hausse significative de ces crédits de paiement par rapport à 2010, soit + 5,8 %, de sorte qu'il ne saurait fonder l'estimation du besoin de financement de l'Union en 2011. Cette progression est en effet apparue inacceptable pour nombre d'États membres, dont la France, et le Conseil, lors de l'adoption de sa position sur le projet de budget (*cf. supra*), l'a réduite à + 2,9 %. La France considère cette hausse de 2,9 % comme le maximum acceptable et a fait valoir qu'elle veillerait à la préservation de cette limite dans le cadre des discussions avec le Parlement européen. Le besoin de financement de l'Union en 2011 est dès lors estimé sur la base de la position du Conseil, soit 126,5 milliards d'euros.

La prévision du prélèvement européen tient compte par ailleurs d'une hypothèse de « budget solde » 2010 reporté sur 2011 qui viendra minorer les besoins au titre du prélèvement pour 2011. Fixée à 5,1 milliards d'euros, cette hypothèse comprend à la fois une anticipation d'un moindre appel de fonds des États membres en janvier 2011, du fait d'annulations de crédits en fin d'année 2010, et d'un autre moindre appel de fonds, résultant celui-ci du report sur 2011 de l'excédent budgétaire constaté à la clôture de l'exercice 2010.

S'agissant du volet recettes, la prévision du prélèvement repose sur les données prévisionnelles de la Commission européenne, issues du comité consultatif des ressources propres réuni à Bruxelles en mai 2010 et reprises dans le projet de budget pour 2011.

En regard de l'évolution de ce prélèvement, quelque difficile qu'en soit le calcul, l'habitude s'est instaurée de comptabiliser ce que l'on dénomme les « retours », c'est-à-dire les dépenses du budget communautaire effectuées au bénéfice direct de la France. C'est ainsi que s'est peu à peu imposée dans les débats budgétaires la notion de « solde net » par État membre, calculé en déduisant de la contribution nationale les « retours » nationaux. Le Royaume-Uni en 1984, on l'a dit, a été le premier à manier cet argument comptable ; près de trente ans plus tard, il est devenu la norme et les précautions rhétoriques utilisées dans les documents de commentaire du budget émanant de la commission, et d'ailleurs régulièrement reprises dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances, ne suscitent plus guère l'attention dès lors qu'il s'agit « d'entrer dans le dur » de la négociation budgétaire. Il est d'ailleurs à craindre que cela se vérifie avec une ampleur inégalée à l'occasion de la négociation du prochain cadre financier pluriannuel.

B – Est-il encore possible de lutter contre le « poison du solde net » ?

La notion de solde net entre ce qu'un État membre verse au budget communautaire au titre des ressources propres et ce qu'il reçoit par le biais des dépenses de l'Union européenne effectuées sur son territoire ne saurait retracer la totalité des coûts et bénéfices de l'appartenance à l'Union européenne.

L'encadré suivant, extrait du rapport de nos collègues Marc Laffineur, député, et Serge Vinçon, sénateur, dans le cadre d'une mission pour le Premier ministre en vue de la négociation des perspectives financières 2007-2013 ⁽¹⁾, en expose clairement les limites :

LES PRINCIPALES CRITIQUES DE L'APPROCHE COMPTABLE DES « SOLDES NETS »

Le « solde net » renvoie à une approche étroitement comptable du calcul des bénéfices et des coûts liés à l'appartenance à l'Union. En tant que tel, il ne peut naturellement être la boussole de la politique européenne d'un pays comme la France ; poussé à son extrême, il débouche sur un raisonnement en termes de « juste retour », comme celui qui prévaut dans des organisations internationales telles que l'Agence spatiale européenne, avec des inconvénients certains en termes d'efficacité. Le budget européen peut et doit aussi être l'expression d'une solidarité ; il y aura toujours des contributeurs nets et des bénéficiaires nets, et c'est tant mieux.

(1) *Rapport établi à la demande du Premier ministre à l'attention du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, février 2004.*

De plus, le calcul même du « solde net » se heurte à des limites évidentes. Sur le fond, cet indicateur ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfices pour un État membre de l'appartenance à l'Union. Il ne donne qu'un aperçu comptable de l'écart entre les flux financiers d'un État membre vers l'Union et des dépenses de l'Union sur son territoire. Ainsi les gains en termes économiques retirés de l'appartenance à un grand marché ne sont pas retracés par cet indicateur.

Par ailleurs, certaines catégories de dépenses ne bénéficient pas *in fine* à l'État membre dans lequel elles sont effectuées : les dotations versées au titre des fonds structurels sont ainsi destinées en grande partie aux États de la cohésion mais bénéficient aussi indirectement à d'autres États membres, souvent plus prospères, par le biais des appels d'offres remportés par leurs entreprises (en particulier pour la construction d'infrastructures).

En termes de méthode, le calcul des soldes nets soulève de nombreuses difficultés, relatives au traitement des ressources propres traditionnelles ou encore à la répartition des dépenses. Seules des conventions arbitraires permettent de les résoudre et il n'y a d'ailleurs pas d'accord entre les États membres sur la bonne méthode de calcul. Il convient par ailleurs de souligner que compte tenu des aléas qui pèsent sur le niveau des paiements comme sur le montant des contributions dues, il est extrêmement délicat d'établir une prévision de solde net par État membre pour les exercices à venir.

Lucides, les deux parlementaires en mission ajoutaient pourtant : « *il ne faut pas faire preuve d'angélisme. 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. On peut le regretter ; on peut même espérer de l'avènement d'un impôt européen et du développement de la conscience européenne qu'ils changent progressivement cet état d'esprit, et que des transferts entre les Pays-Bas et la Pologne deviennent aussi " naturels " que ceux qui s'effectuent quotidiennement par le canal des finances publiques françaises entre l'Île-de-France et le Limousin. 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.* »

Qu'en est-il aujourd'hui pour notre pays ? En 2009 la France était le deuxième contributeur net au budget de l'Union en valeur absolue – à hauteur de 5,87 milliards d'euros selon la méthode dite « de la Commission » –, derrière l'Allemagne – pour 6,36 milliards d'euros selon la même méthode de calcul –, mais, toujours en valeur absolue, notre pays était, avec 13,63 milliards d'euros, le premier bénéficiaire des fonds communautaires, du fait de la PAC.

Le tableau page suivante, extrait du rapport financier relatif au budget 2009, publié par la Commission en septembre dernier, détaille les dépenses et recettes communautaires par État membre, ce qui permet d'apprécier la position relative de la France.

DÉPENSES ET RECETTES DU BUDGET COMMUNAUTAIRE PAR ÉTAT MEMBRE EN 2009

(en millions d'euros)

	1a Compétitivité	2 Ressources naturelles	3a Liberté, sécurité, justice	3b Citoyenneté	4 UE, acteur mondial	5 Administration	6 Compensation	Total des dépenses	Ressource propre TVA	Ressource propre RNB	Correction britannique	Ajustement relatif à l'implémentation de la RP 2007	Réduction en faveur des Pays-Bas et de la Suède en ressource propre RNB	Ajustement/Al pour DK, IE et UK	Contribution nationale	RPT perçues pour le compte de l'UE (nettes, 75 %)	Total des recettes	Cotisations «sucres» (bruts, 100 %)	Droits de douane (bruts, 100 %)	Montants (25 % redevus comme frais de perception RPT)		
BE	814,1	370,8	310,2	63,9	75,2	0,0	3 995,3	0,0	5 629,3	349,4	2 408,1	251,1	204,6	1,1	3 238,5	1 423,0	4 661,4	8,8	1 898,5	- 474,3		
BG	36,6	267,0	361,4	2,7	13,5	221,2	11,6	64,7	978,6	51,0	240,8	25,1	17,4	0,1	336,7	52,9	389,6	0,5	70,0	- 17,6		
CZ	65,7	1 974,9	867,0	6,2	10,2	8,0	16,6	0,0	2 948,6	170,0	860,3	95,4	71,9	0,4	1 207,3	166,8	1 374,1	3,9	218,6	- 55,6		
DK	146,9	56,5	1 062,9	2,1	10,7	0,0	48,8	0,0	1 328,0	274,9	1 600,2	172,8	143,8	16,9	- 0,5	2 208,1	282,8	2 490,9	4,5	372,6	- 94,3	
DE	1 444,2	3 311,4	6 679,7	44,4	49,5	0,0	184,0	0,0	11 713,3	17 050,0	17 104,4	3 117,1	- 173 664,4	171,1	8,3	17 564,0	2 945,9	20 509,9	36,9	3 891,0	- 982,0	
EE	24,3	517,3	156,6	5,9	4,8	1,0	6,5	0,0	1 716,4	19,9	93,9	10,9	8,7	1,0	0,0	134,5	24,0	158,5	11,4	20,6	- 8,0	
IE	119,3	121,3	1 081,1	5,1	7,5	0,0	43,6	0,0	1 378,0	201,4	949,8	106,6	91,6	10,0	- 2,3	1 357,0	176,6	1 533,6	0,0	235,5	- 58,9	
EL	224,5	2 259,2	2 875,6	26,4	10,4	0,0	38,0	0,0	5 484,0	328,3	1 577,8	184,1	126,2	16,9	0,7	2 234,0	190,8	2 424,8	1,9	252,5	- 63,6	
ES	659,1	4 174,2	6 611,7	68,5	23,2	0,0	77,6	0,0	11 614,2	1 527,9	7 208,3	762,2	592,5	73,7	3,4	10 168,1	1 001,8	11 169,9	7,6	1 328,0	- 33,9	
FR	1 392,2	1 920,2	9 749,4	46,6	194,9	0,0	328,6	0,0	13 631,9	2 545,6	13 623,0	1 421,2	1 096,2	137,7	6,4	18 830,0	1 263,0	20 093,0	41,2	1 642,7	- 421,0	
IT	761,5	2 413,2	5 287,1	58,7	589,3	0,0	262,5	0,0	9 372,3	1 378,6	10 390,3	1 082,8	949,4	106,5	5,0	13 912,7	1 505,4	15 418,1	6,3	2 000,8	- 501,8	
CY	17,6	74,1	587,5	5,2	10,1	0,0	6,6	0,0	723,3	24,8	117,6	12,5	8,8	1,2	0,1	165,0	34,5	199,4	5,0	41,0	- 11,5	
LV	16,1	469,7	206,2	5,7	4,5	0,0	8,0	0,0	710,3	22,5	147,4	14,0	11,7	1,4	0,1	197,2	18,5	215,6	1,1	23,5	- 6,2	
LT	102,5	1 176,8	468,5	21,1	7,3	4,4	9,8	0,0	1 790,3	41,8	202,5	18,8	16,7	2,0	0,1	282,0	40,3	322,3	1,1	52,7	- 13,4	
LU	86,1	29,1	54,5	1,7	9,3	0,0	1 272,7	0,0	1 453,6	41,1	194,4	21,5	16,9	2,0	0,1	276,0	10,8	286,7	0,0	14,3	- 3,6	
HU	66,6	2 174,4	1 279,9	9,1	14,0	6,4	18,3	0,0	3 588,6	113,2	588,9	56,5	51,1	6,1	0,3	816,0	92,9	908,9	2,1	121,8	- 31,0	
MT	6,5	35,3	6,9	12,1	3,3	0,0	7,3	0,0	71,5	8,2	38,8	4,2	3,0	0,4	0,0	54,6	9,6	64,3	0,3	12,6	- 3,2	
NL	446,2	242,3	1 013,0	43,6	18,3	0,0	86,2	0,0	1 849,5	264,2	3 990,1	92,9	- 2 108,7	- 624,4	1,9	1 615,9	1 721,1	3 337,0	9,7	2 285,1	- 573,7	
AT	210,9	241,2	1 307,1	25,5	11,1	0,0	20,0	0,0	1 816,6	270,7	1 871,3	27,7	- 31,0	19,4	0,9	2 159,0	156,9	2 315,8	4,2	204,9	- 52,3	
PL	128,6	6 082,0	2 858,7	83,1	24,7	46,6	29,3	0,0	9 252,9	427,6	2 031,0	208,7	146,1	20,1	1,0	2 834,5	299,5	3 133,9	12,4	386,9	- 98,8	
PT	129,7	2 433,6	1 102,7	23,6	8,0	0,0	26,5	0,0	3 724,1	227,7	1 077,5	113,1	89,1	11,1	0,5	15 191,1	117,6	1 636,7	0,1	156,8	- 39,2	
RO	47,1	918,1	1 167,9	1,4	35,1	618,9	18,3	144,4	2 951,2	156,6	901,8	89,7	61,0	8,7	0,4	2 118,0	124,3	1 342,3	1,2	164,5	- 41,4	
SI	25,5	368,3	190,8	6,5	5,1	11,1	9,0	0,0	616,3	53,9	256,0	27,2	19,0	2,5	0,1	358,8	68,8	427,7	0,0	91,8	- 22,9	
SK	48,7	584,8	513,0	4,3	4,3	26,6	10,8	0,0	1 192,4	77,0	462,9	46,3	36,9	4,7	0,2	628,0	83,6	711,6	2,8	108,6	- 27,9	
FI	205,6	1 939,9	766,7	11,1	8,7	0,0	21,8	0,0	1 207,8	327,2	1 203,5	134,6	110,4	12,8	0,6	1 699,0	114,9	1 813,9	1,0	152,2	- 38,3	
SE	256,7	212,2	875,7	24,1	58,2	0,0	25,0	0,0	1 451,9	152,9	2 044,4	45,1	- 609,4	- 148,7	1,0	1 485,3	370,1	1 855,4	0,0	493,5	- 123,4	
UK	1 045,8	1 274,9	3 712,3	56,4	31,6	0,0	126,1	0,0	6 247,1	2 124,7	10 797,7	- 5 657,7	523,7	115,3	- 24,2	7 879,6	2 232,0	10 111,6	11,5	2 964,6	- 744,0	
EU-27	8 528,8	33 896,7	50 626,0	665,1	1 242,7	944,1	6 708,7	2 091,1	102 821,2	12 796,2	81 982,5	- 321,1	- 88,7	4,1	5,7	94 378,7	14 228,2	108 906,9	175,5	19 195,5	- 4 842,7	
Pays tiers	704,4	0,3	148,5	0,7	16,0	5 293,4	193,9	0,0	6 357,2													
Autres	1 024,7	35,6	25,4	1,1	14,1	1 550,3	482,0	0,0	3 133,3													
Recettes affectées	492,7	0,3	5 077,3	17,6	35,6	195,1	230,7	0,0	6 049,4													
Total	10 750,6	33 932,9	55 877,3	684,5	1 308,5	7 982,9	7 615,3	2 091,1	118 361,0													
																			Total		117 625,6	
																			Excédent de l'exercice précédent		1 796,2	
																			Surplus du fonds de garantie à l'aide extérieure		0,0	
																			Autres recettes		6 922,5	
																			p.m. montant de la correction britannique 2008 (prov.)		5 254,3	

Source : Commission européenne, Budget de l'UE 2009 : rapport financier, septembre 2010.

Toutefois, pour affiner un peu l'analyse par le solde net, il est intéressant, comme le fait M. Nicolas-Jean Brehon dans une étude remarquable ⁽¹⁾, de préciser à la fois l'évolution de ces soldes nets au cours du temps et, d'autre part, en valeur relative et non plus absolue :

**ÉVOLUTION DES SOLDES NETS EN VALEUR ABSOLUE ET RELATIVE
DE HUIT ÉTATS MEMBRES DE L'UE**

	Moyenne 2005-2006			Moyenne 2007-2008		
	Montant en M€	En % du PNB	En euros par habitant	Montant en M€	En % du PNB	En euros par habitant
Allemagne	- 6 194	0,27 %	- 75	- 7 178	0,28 %	- 87
France	- 2 947	0,17 %	- 47	- 3 998	0,2 %	- 63
Royaume-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

Source : Commission européenne et N.-J. Brehon, op. cit.

Un autre aspect de l'analyse de M. Brehon est de mettre en évidence le fait qu'en raison 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 devenir négatif à partir de 2012, et que dès lors, du fait du mouvement en ciseaux d'une contribution accrue et de « retours » progressivement réduits, le solde contributeur net de la France ne peut que se creuser : « *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.* »

Le Premier ministre lui-même, lors de la Conférence des ambassadeurs d'août 2009, déclarait : « *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 premier contributeur net, avec l'Allemagne, ne pourra pas résister aux tensions actuelles des finances publiques.* »

(1) Note de la Fondation Robert Schuman intitulée « Le budget européen : quelle négociation pour le prochain cadre financier de l'Union européenne ? », Questions d'Europe n° 170-171, 31 mai 2010.

Il est un fait que la détérioration du solde net français, selon ces calculs, est inéluctable, ce que la Représentation nationale ne peut ignorer à l'heure où elle examine la dégradation des soldes des comptes publics du fait de la crise qui a frappé l'économie mondiale. Pourtant votre Rapporteur veut croire, sans « *angélisme* », que l'esprit européen domine encore. Concluons alors, provisoirement, avec les parlementaires en mission qu'étaient Marc Laffineur et Serge Vinçon, que cette détérioration du solde net « *est le prix à payer pour la réunification de l'Europe. Mais encore faut-il que ce prix à payer soit équitablement partagé et que les autres pays, comme la France, prennent leur juste part de l'effort.* » À n'en pas douter, une telle maxime pourrait faire l'objet d'un accord franco-allemand à l'occasion de la prochaine négociation du cadre financier pluriannuel.

SECONDE PARTIE : L'ÉTAT DU « MOTEUR FRANCO-ALLEMAND » DE L'UNION EUROPÉENNE

Comme chaque année, votre Rapporteur a souhaité compléter ce que peut avoir d'aride l'analyse des chiffres du budget de l'Union, et en particulier de la participation française à ce budget, par un volet thématique, plus politique. Non directement articulés avec la première partie, ces développements lui font néanmoins écho. Ainsi, après avoir évoqué l'an dernier les enjeux – notamment budgétaires – de la candidature islandaise à l'Union européenne, votre Rapporteur a souhaité cet automne se pencher sur l'état du « moteur franco-allemand » de l'Union.

Comme indiqué en introduction, les nombreux échanges organisés sur ce thème ont permis de cerner assez précisément le malaise existant, qu'il ne s'agit pas de nier ; encore faut-il faire la part des choses : c'est ainsi que l'impression d'un moteur essoufflé est largement erronée, qu'il n'y a jamais eu d'« âge d'or » de la relation franco-allemande et que cette lucidité est le meilleur moyen de relever les défis qui s'annoncent pour l'Europe – et de les relever d'abord et avant tout grâce à la robustesse du couple France-Allemagne.

I – LA FAUSSE IMPRESSION D'UN MOTEUR ESSOUFFLÉ, LOIN DES PERFORMANCES PASSÉES

Un certain nombre d'analystes des questions européennes, et non des moindres, s'inquiètent de l'impression d'éloignement, de désengagement de l'Allemagne d'aujourd'hui à l'égard d'une Europe qui aurait moins que jamais besoin de se passer d'elle. Ainsi Pascal Lamy déclarait-il au printemps dernier : « *Ce qui manque, c'est l'Allemagne* »⁽¹⁾, lors d'un débat au cours duquel étaient notamment évoqués le couple franco-allemand et son rôle dans la construction européenne.

(1) Cité par Fabien Menant dans son article « *L'Allemagne fait-elle défaut à l'Europe ?* », in Les carnets du CAP édités par la direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes, n° 12, printemps 2010.

A – L’Allemagne ferait-elle défaut au tandem franco-allemand ?

Autre connaisseur et ancien praticien des relations franco-allemandes dans le cadre européen, Jacques Delors faisait part, à mots à peine voilés, le 7 octobre dernier, à l’occasion de la célébration au Parlement européen, pour une séance solennelle, des vingt ans de l’unité allemande retrouvée, de sa déception devant une certaine forme de désengagement de l’Allemagne ; l’abandon du rôle moteur qui a si longtemps été le sien au service du développement et de l’intégration de l’Union :

« Vingt ans plus tard [après la réunification], alors qu’au-delà de la crise financière, l’aventure européenne suscite bien des interrogations, les vingt-sept pays sont devant une responsabilité historique : approfondir l’intégration européenne, ou bien vivre au jour le jour, grâce à des compromis certes nécessaires, mais non porteurs d’avenir.

« En ce jour où nous célébrons avec joie la réunification allemande, comment ne pas questionner ce pays sur sa vision de l’avenir européen.

« L’Allemagne réunifiée est la puissance économique la plus forte des vingt-sept qui composent l’Union. Pour ne citer qu’un seul chiffre, elle représente 25 % du PIB de l’Union économique et monétaire à 16 pays. Cette dernière constitue, que l’on aime ou non, le lien le plus fort entre les pays européens qui partagent la même monnaie avec les droits mais aussi les devoirs que cela entraîne. Beaucoup en Europe ont trop tendance à l’oublier. »

Évoquer le moindre enthousiasme apparent de l’Allemagne dans la conduite des affaires de l’Union et partant, poser la question de l’essoufflement du moteur franco-allemand, renvoie à deux réalités différentes : la relation franco-allemande d’une part, et l’effet d’entraînement du « couple » franco-allemand, d’autre part.

1) Des accès de tension

Parmi les épisodes qui conduisent à douter de la solidité et de la sérénité de la relation franco-allemande dans le cadre européen, votre Rapporteur insistera sur deux d’entre eux, souvent cités par ses interlocuteurs pour leur caractère récent, profond et potentiellement dommageable pour l’Union tout entière.

Le premier de ces épisodes concerne l’Union pour la Méditerranée. Ce projet, voulu par la France pour relancer le volet méridional de la politique européenne de voisinage – à côté du volet oriental –, était à l’origine une « Union méditerranéenne » composée des pays riverains. En amont du lancement de ce beau projet politique, économique et culturel, programmé pour avoir lieu au début

de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, en juillet 2008, l'Allemagne a élevé de très vives protestations. En effet, la chancelière allemande estimait qu'exclure certains des 27 États membres de l'Union européenne reviendrait à créer une brèche dans la construction européenne, une division qui signifierait l'abandon de toute velléité de politique étrangère européenne digne de ce nom. En opposant une forme de veto à ce projet dans son format initial et en souhaitant son inscription dans le cadre préexistant du Processus de Barcelone lancé en 1995 – alors en sommeil –, l'Allemagne entendait préserver l'unité européenne et la France s'est rangée à cet avis.

Inversement, lorsqu'au printemps dernier il s'est agi d'organiser le sauvetage de la zone euro face au risque de défaillance de la Grèce et sous le coup d'attaques spéculatives potentiellement désastreuses pour la monnaie unique, c'est la France qui a plutôt œuvré à convaincre son partenaire allemand de ne pas négocier le soutien des grandes économies européennes à la Grèce. Dans un contexte pré-électoral délicat pour le parti de la chancelière qui craignait que tout soutien abusif n'affaiblisse la crédibilité de l'euro, ce que les électeurs de Rhénanie du Nord-Westphalie ne manqueraient pas de sanctionner à quelques jours de là, il y avait fort à redouter que la Grèce fasse défaut sur le paiement de sa dette, entraînant évidemment d'autres économies européennes dans la même spirale – et peut-être l'ensemble de la zone euro. En réagissant de façon énergique, massive et « innovante » au regard des traités, la France retrouvait l'esprit d'audace seul à même de consolider l'Union économique et monétaire et de garantir la pérennité de l'euro.

Ce qui a notamment frappé les observateurs dans ces épisodes de tension est la virulence des échanges, des attitudes et des propos entre interlocuteurs français et allemands : comment la connivence est-elle possible dans ces conditions ? Une brèche ainsi ouverte ne porte-t-elle pas préjudice à l'Union européenne dans son ensemble ?

2) Le couple ne serait plus ce qu'il était

Si l'effet d'entraînement du moteur franco-allemand semble s'amenuiser, cela peut notamment s'expliquer par une cause qui concerne l'Union européenne dans son ensemble, et par une cause propre à l'Allemagne s'agissant de l'attitude de sa population et de sa classe dirigeante à l'égard de l'Europe.

a) Dans l'Union européenne à 27 à cause d'une perte de poids relatif

Mécaniquement, ce que l'on dénomme le « grand élargissement », à savoir le passage du nombre d'États membres de l'Union de 15 à 25 puis 27 en 2004 a réduit le poids relatif du duo franco-allemand dans l'UE. L'adhésion de Chypre et de Malte ainsi que de dix « pays d'Europe centrale et orientale », dont la Pologne en particulier, a diminué l'importance démographique de l'Allemagne

et de la France, donc leur poids en nombre de voix au Conseil ou encore leur place au sein du Parlement européen – toutes évolutions qui ont été traduites institutionnellement dans le Traité de Nice et les textes ultérieurs.

Si l'importance du couple franco-allemand comme fondateur de ce qu'est aujourd'hui devenue l'Union européenne à 27 ne saurait être remise en cause, si la qualité de principaux contributeurs au budget européen de l'Allemagne et de la France demeure et tend à s'accroître avec l'élargissement, il faut bien reconnaître que cette diminution mathématique et juridique de l'influence des deux États ne passe pas inaperçue, soit qu'elle inquiète, soit qu'elle réjouisse.

À cette donnée objective s'ajoute une autre forme de repli, non pas subi mais voulu : l'Allemagne n'a plus, semble-t-il, de scrupules à faire assez ouvertement prévaloir ses intérêts propres sur l'intérêt général européen – si tant est que ce dernier puisse être aisément identifié. Nul épisode n'a mieux illustré cette attitude allemande collective que l'arrêt rendu en juin 2009 par la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe sur la compatibilité entre le Traité de Lisbonne et la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*) de 1949.

b) En interne du fait de l'incompréhension suscitée par l'attitude de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe

L'arrêt du 30 juin 2009 a eu l'effet d'un « coup de tonnerre » : bien que la controverse à son sujet ne soit pas éteinte, il est tout de même admis par tous que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a alors rendu virtuellement impossible le fait de voir dans la construction européenne un processus ayant vocation à la mise en place d'un fonctionnement de type fédéral – du moins l'a-t-elle fait d'une façon plus explicite que jamais auparavant. En effet :

– d'une part, la Cour a affirmé la compatibilité du Traité de Lisbonne avec la Loi fondamentale allemande, ce qui n'était pas absolument certain mais cependant fort probable ;

– d'autre part cependant, en se livrant à une analyse du fonctionnement des institutions de l'Union, la Cour a souligné que ces dernières ne pouvaient être regardées comme assurant au peuple allemand des garanties démocratiques suffisantes, dans la mesure où il n'existait pas à proprement parler de peuple européen et que le Parlement européen avait beau voir ses prérogatives renforcées par le nouveau Traité, il ne pouvait être assimilé à un Parlement d'un État démocratique. Dès lors il s'agissait de renforcer le contrôle du Parlement allemand sur les actes de l'Union, par des lois d'accompagnement qui seraient seules à même d'offrir au citoyen allemand les garanties légales de l'exigence constitutionnelle d'un fonctionnement démocratique de la prise de décision à l'échelle communautaire.

Sans prétendre réduire la portée de cet arrêt long et complexe, votre Rapporteur en retient qu'est tombé à l'été 2009 le tabou de l'abandon du rêve fédéral européen, rêve jusqu'à lors prêté – à tort ou à raison – à l'Allemagne.

L'intégration européenne ne pouvant plus, objectivement, être poussée plus avant, compte notamment tenu de la taille de l'Union et des disparités existantes en son sein, l'avenir passerait nécessairement par le renforcement du respect du principe de subsidiarité, les Parlements nationaux étant chargés de jouer à cet égard le rôle de « vigies démocratiques ».

À ceux qui trouveraient excessive cette lecture de l'arrêt du 30 juin 2009, votre Rapporteur répond que cette attitude allemande de repli, ou à tout le moins de consolidation, avait déjà été plus qu'esquissée par la Chancelière fédérale elle-même, un mois auparavant. En effet, Mme Angela Merkel avait, dans un discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin le 27 mai 2009, qualifié le Traité de Lisbonne d'« *optimum* », sous-entendant ainsi que l'intégration européenne avait atteint un palier, voire un plafond.

Ainsi, ce n'est pas sans raisons apparentes que le journaliste cité dans l'introduction du présent rapport parlait d'« enterrement » du « rêve européen » par l'Allemagne. Et faute de « rêve » à poursuivre, comment continuer à donner un effet d'entraînement au projet communautaire ?

*

Entre crise de confiance mutuelle au sommet, perte de poids relatif en Europe et coup d'arrêt au mythe fondateur de « l'Union sans cesse plus étroite », le moteur franco-allemand ne présenterait plus à l'heure actuelle la robustesse qui était sa marque de fabrique et c'est tout le projet européen qui s'en trouverait affaibli.

Cette vision non dénuée de fondement est pourtant assez réductrice, assez myope en fait : elle méconnaît le passé de la relation franco-allemande, volontiers idéalisé, et elle ne fait pas justice des forces actuelles du duo, ni de sa capacité à affronter l'avenir sans le subir, grâce au maillage exceptionnellement dense des relations entre nos deux pays.

B – Un passé idéalisé, un présent injustement dévalorisé

Le dialogue franco-allemand au sommet, pour essentiel qu'il ait paru, depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, à tous les Présidents de la République française et à tous les Chanceliers fédéraux allemands, n'a pas toujours, tant s'en faut, fonctionné sans difficulté. Pour autant, il n'existe aucun exemple en Europe ni dans le monde de relation à ce point imbriquée et fructueuse, indépendamment des péripéties au sommet.

1) Le couple a rarement connu une relation sans nuage

Presque tous les interlocuteurs de votre Rapporteur le lui ont indiqué : la relation franco-allemande dans le cadre européen a connu des « point bas », s'agissant de ce que l'on pourrait nommer le degré de cordialité ou de connivence entre chef de l'État à Paris et chef de gouvernement à Berlin. Deux d'entre ces points bas, en particulier, font désormais office de « bornes témoins » :

– les tensions sous présidence allemande en 1999, lorsqu'il s'est agi de trouver un accord à Quinze sur les perspectives financières 2000-2006. Fait sans précédent, l'Allemagne a alors publiquement désigné la France comme principal obstacle à l'accord ;

– le paroxysme du désaccord, lors du Conseil européen de Nice en 2000, sous présidence française. En prévision du « grand élargissement », l'adaptation des institutions et en particulier de la prise de décision au Conseil était indispensable pour faire fonctionner sans blocage une Union à 27. La question du « décrochage » de voix entre l'Allemagne et la France a été extrêmement symbolique et douloureuse. Le décrochage en termes de sièges de députés européens a lui aussi marqué les esprits.

Au-delà de ces événements, de ces confrontations ouvertes, il serait illusoire de croire que l'idylle spontanée a été la règle entre dirigeants français et allemands depuis la réconciliation des années 1950, ou même après la signature en 1963 du Traité de l'Élysée. En vérité, hormis l'entente profonde qui a très tôt caractérisé la relation entre Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, qui s'étaient connus comme ministres des finances de leurs pays respectifs avant d'accéder à de plus hautes responsabilités, il n'y a objectivement jamais eu de connivence immédiate entre Président et Chancelier. C'est plutôt d'approvisionnement mutuel qu'il conviendrait de parler. Cette expression convient aussi bien au « tandem » de Gaulle-Adenauer qu'à ceux formés par François Mitterrand et Helmut Kohl, Jacques Chirac et Gerhard Schröder, ou Nicolas Sarkozy et Angela Merkel.

En outre, l'une des raisons de la résilience du couple franco-allemand a été justement la nécessité de garantir, par des liens institutionnels indéfectibles, possédant des ramifications profondes dans l'administration ou dans des jumelages municipaux ou scolaires, que le « divorce » n'était tout simplement pas envisageable.

La meilleure preuve de cet état de fait est certainement la création, juste après le grave différend survenu à Nice en décembre 2000, des « rencontres de Blaesheim ». Il s'agit de rencontres informelles entre le Président français, le Chancelier fédéral et les ministres des Affaires étrangères. La première a eu lieu le 31 janvier 2001 à Blaesheim, ville alsacienne qui a donné son nom à ce type de rencontres. Ces rencontres, sans ordre du jour fixe et en cercle restreint, permettent des échanges réguliers et une coordination étroite des positions des deux pays sur les grands dossiers internationaux, européens et bilatéraux.

Quel signe plus éloquent de la singularité de la relation institutionnelle franco-allemande ?

2) La relation franco-allemande demeure inégalée

- Nul ne peut le contester : la France et l'Allemagne entretiennent une relation plus étroite qu'aucun autre duo d'États. En témoigne le cadre institutionnel construit et renforcé depuis le début des années 1960, qui comprend notamment des conseils des ministres franco-allemands, des échanges de membres de cabinets ministériels, des instructions communes aux ambassadeurs français et allemands accrédités auprès d'un même État étranger... sans oublier la richesse des échanges culturels et d'amitié mis en place avec le Traité de l'Élysée de janvier 1963.

Les deux membres du gouvernement chargés des affaires européennes, à savoir MM. Pierre Lellouche et Werner Hoyer, sont même, en titre, « secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande », et le site Internet consacré à cette relation témoigne de sa richesse passée et présente.

L'aspect le plus emblématique en est sans doute l'institution des Conseils des ministres franco-allemands. Mis en place sur le fondement de la Déclaration commune du 22 janvier 2003 signée à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, ces conseils des ministres ont succédé aux « Sommets franco-allemands » institués depuis le Traité de 1963. Douze rencontres se sont tenues dans ce format depuis janvier 2003. La douzième a eu lieu à Paris le 4 février 2010 avec le gouvernement allemand issu des élections du 27 septembre 2009. Symbole fort de la coopération entre les deux pays, les Conseils des ministres franco-allemands réunissent lors d'une session commune, deux fois par an, le Président de la République, le Premier ministre, le Chancelier fédéral et tout ou partie des ministres français et allemands.

Ces conseils ont permis depuis 2003 de réelles avancées : convergence sur les sujets européens, initiatives bilatérales touchant les citoyens au plus près et visant à rapprocher les sociétés civiles (raccordements ferroviaires, services de santé transfrontaliers, lutte contre les infractions routières, manuel commun d'histoire qui a particulièrement intéressé votre Rapporteur à qui le Plénipotentiaire allemand pour les relations culturelles franco-allemandes en présentait le tome 2, régime matrimonial commun...).

Le douzième de ces conseils a adopté un « Agenda franco-allemand 2020 » qui fixe le cadre et les objectifs de notre coopération pour les dix prochaines années dans six domaines : économie, finances et emploi ; énergie et climat ; croissance, innovation, recherche, éducation et enseignement supérieur ; politique étrangère, défense, sécurité ; rapprochement des sociétés civiles ; cadre institutionnel (concertation accrue, rapprochement des réseaux diplomatiques, renforcement de la coopération parlementaire).

UNE COOPÉRATION MULTIFORME

– **Coopération économique et industrielle.** L'Allemagne est le premier partenaire commercial de la France. Le volume des exportations de la France vers l'Allemagne a atteint 49,6 milliards d'euros en 2009, celui des importations 63,5 milliards d'euros. Alors que la coopération industrielle a été relancée en 2007 (accord trouvé en juillet 2007 sur la gouvernance d'EADS), les coopérations dans le domaine de la recherche, de l'innovation (nouvelles technologies de l'information) et de l'énergie (croissance propre) ont connu un développement important ces dernières années.

– **Coopération en matière de défense.** Les structures et formes de coopération franco-allemande en matière de défense sont nombreuses : Brigade franco-allemande, écoles franco-allemandes du Tigre, centre de formation franco-allemand de contrôleurs aériens avancés, force navale franco-allemande, échange et formation conjointe d'officiers.

– **Rapprochement des sociétés civiles.** De nombreux programmes, organismes, manifestations ont été mis en place depuis 1963 pour établir des relais entre les sociétés civiles des deux pays. L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), l'Université franco-allemande, le programme d'échange de jeunes en formation professionnelle ou encore le manuel d'histoire conjoint comptent parmi les plus emblématiques.

– **Coopération parlementaire.** La séance commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag le 22 janvier 2003 (40^e anniversaire du Traité de l'Élysée) a permis d'intensifier la coopération parlementaire avec des réunions conjointes des commissions des affaires étrangères et européennes du Bundestag et de l'Assemblée nationale, des rencontres annuelles entre bureaux des deux assemblées, des échanges de personnels administratifs et d'assistants parlementaires.

– **Coopération décentralisée et transfrontalière.** La coopération décentralisée est dynamique et multiforme : dix-sept partenariats au niveau régional, un peu plus de 2 200 jumelages entre communes. La coopération transfrontalière connaît de son côté un nouvel élan, qu'il s'agisse des grandes structures de coopération multilatérales (Conférence du Rhin Supérieur, Grande Région), des eurodistricts et groupements européens de collectivités territoriales au niveau local, ou des outils sectoriels plus spécialisés (EuroAirport de Bâle-Mulhouse-Fribourg, Euro-Info-Consommateurs, Confédération européenne des Universités du Rhin supérieur...).

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Une telle « institutionnalisation de la relation » est à ce point avancée qu'elle sert de modèle à d'autres États désireux de se rapprocher de l'Allemagne. Ainsi en est-il en particulier de la Pologne, à l'égard de laquelle l'Allemagne s'est engagée à un rehaussement des relations qui s'inspireraient du modèle franco-allemand. Selon différents observateurs avertis, on en est encore loin.

De même serait-il très exagéré de voir dans les quelques marques de rapprochement germano-russe, par exemple dans le domaine de l'énergie, un signe de désintérêt pour la relation franco-allemande, qui demeure inégalée et inégalable, à moyen terme au moins.

• Un autre élément plaidant en faveur de la solidité de la relation franco-allemande est que cette alliance n'est pas celle du cœur mais celle de la raison : n'est-ce pas le secret des couples qui durent ? De même que les présidents

français et les chanceliers allemands successifs n'ont pas spontanément noué de liens particulièrement chaleureux, de même nos deux pays ont-ils la plupart du temps scellé des accords fondés sur l'analyse objective des situations et sur les gains mutuels que chaque membre du couple pouvait escompter d'une étroite coordination.

- Enfin, votre Rapporteur ne serait pas complet s'il ne mentionnait, un peu plus d'un an après l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe sur le Traité de Lisbonne, un arrêt *Mangold* qui peut se lire comme une réponse de la Cour à ceux que le premier arrêt aurait déroutés par son potentiel euroscepticisme larvé.

Sans constituer à proprement parler un revirement de jurisprudence, l'arrêt *Mangold* est d'une certaine manière la réaffirmation de l'attachement allemand à la construction européenne par le droit, en ce qu'il reconnaît avec un éclat particulier la primauté du droit communautaire sur le droit interne et la supériorité de la Cour de justice de l'Union européenne pour dire le droit de l'Union. Ainsi, il existe bien en Europe une construction supranationale qui s'impose légitimement – sous-entendu : sans que le fonctionnement institutionnel de l'Union ne la prive de légitimité démocratique en contraignant les États membres à trouver des garanties nationales de la démocratie à l'échelle communautaire.

*

Bien que les évidences incitent l'observateur à s'interroger sur le degré d'engagement européen de l'Allemagne à l'heure actuelle, au vu de prises de position pouvant faire douter de l'état du moteur franco-allemand de l'Union, la vérité oblige à dire qu'il n'y a jamais eu d'« âge d'or » de la relation franco-allemande. Pour autant, celle-ci demeure unique et enviée. Votre Rapporteur entend néanmoins analyser dans quelle mesure cette relation est nécessaire et suffisante pour porter aujourd'hui et demain un projet européen ambitieux et digne de l'idéal des Pères fondateurs de l'Union.

II – LA VRAIE NÉCESSITÉ D’UN NOUVEL ÉLAN : TIRER PARTI DES DIFFICULTÉS À SURMONTER

Même si les difficultés du présent sont probablement sujettes à l’effet grossissant de leur traitement médiatique, les défis à relever pour le proche avenir comme pour un futur plus lointain sont cruciales pour le moteur franco-allemand de l’Union européenne.

Pour ramener les choses à leur juste mesure et appréhender avec sang-froid la réelle ampleur des obstacles à surmonter, il importe d’analyser en quoi les aléas de la relation franco-allemande peuvent s’expliquer par des causes objectives. Ce travail méthodique doit permettre de mieux mettre en valeur les possibilités de rebond offertes par les échéances européennes qui approchent.

A – Des difficultés objectives et structurelles

Les auditions conduites par votre Rapporteur ont été l’occasion d’intéressants échanges sur les différences et complémentarités qui font la richesse de la relation franco-allemande – en termes plus francs, sur beaucoup d’agacements réciproques qui caractérisent cette relation singulière. Le degré de franchise n’est toutefois jamais allé aussi loin que dans cet entretien accordé par S.E. l’ambassadeur d’Allemagne en France, accordé à *France Soir* le 6 novembre 2009. À une question portant sur la qualité de la relation franco-allemande actuelle, M. Reinhard Schäfers a eu cette réponse frappante de naturel : « *D’une manière fort peu diplomatique, je vous répondrai en reprenant et en inversant la formule que je tiens d’un représentant français : “ Je connais très bien la France, je suis attiré par la France et, en tant qu’Allemand, je vous dirais : je suis emm... par la France et en même temps, je suis amoureux de la France. ” Mais plus sérieusement, je dirais que la relation entre nos deux pays ne doit pas être considérée comme naturelle. L’entente ne va pas de soi. Affirmer le contraire serait mentir. Mais l’entente franco-allemande est indispensable. C’est à cela que nos deux pays travaillent et, finalement, avec succès le plus souvent. C’est aussi ce qui fait la richesse de nos relations. »*

De fait, France et Allemagne diffèrent sur bien des points et, pour reprendre un thème d’actualité, dans le domaine économique, c’est même une forme de décrochage qui semble menacer notre pays – ou le stimuler.

1) *France et Allemagne, tant de différences*

On pourrait gloser longuement sur les différences culturelles, les différences historiques, les différences d'organisation qui caractérisent le duo franco-allemand. Chercheurs et essayistes sont nombreux à avoir tenté de saisir au mieux l'essence de ces différences. Témoin cette citation de M. Guy Abeille dans un point de vue publié par *La Tribune* le 1^{er} octobre dernier :

« L'Allemagne au mark toujours trop fort, à l'inflation trop faible, à l'industrie trop fiable, l'Allemagne, ce modèle irritant et exténuant voisin qui construit sa confiance, interne et externe, comme ses machines-outils et comme ses berlines, sur le long terme, et sans désespérer, sans versatilité, unanime à ne pas tolérer que quiconque jamais y porte une ébréchure, tandis que nous [Français] changeons de pied, désunis, impatients et fragiles, plus inquiets d'affirmer une autorité que de faire autorité, plus sensibles à l'effet produit sur le théâtre de l'intelligence qu'à l'effort soutenu dans l'avancée commune. »

Voilà qui résume assez bien l'écart de comportement de part et d'autre du Rhin et la perception que chacun a du voisin.

La comparaison se mue aisément en concurrence économique et industrielle, entre deux États dont les entreprises les plus performantes nourrissent des ambitions économiques européennes et mondiales. Il n'est qu'à voir, pour emprunter des exemples à l'actualité récente, les rivalités commerciales que se livrent des groupes comme Areva et Siemens dans la vente et l'exploitation de centrales nucléaires – en Russie en particulier –, ou encore Siemens et Alstom ces jours-ci dans la vente de nouvelles rames de trains à grande vitesse destinées à la compagnie Eurostar.

De tels comportements parfaitement compréhensibles – par hypothèse – dans le domaine économique-commercial, deviennent plus délicats à assumer lorsque s'interpénètrent les sphères économique et politique, car alors la concurrence a un impact sur la conduite des affaires de l'Union européenne, compliquant par là même la fabrication du compromis et de la décision commune.

Certes, deux grandes marques automobiles peuvent être concurrentes sur les marchés émergents de l'est de l'Europe et, dans le même temps, coopérer à l'aide de fonds européens dans la recherche et développement en matière de moteur propre ou de voiture électrique... mais un tel équilibre n'est pas spontané en tous domaines. Et lorsque se profile le risque d'une trop grande divergence entre les deux partenaires, les conséquences peuvent être dommageables au plan politique. Car s'il y va de la soutenabilité des finances publiques, c'est bien la question de l'avenir de l'Union économique et monétaire qui est posée.

2) *Le risque du décrochage ?*

Comme le souligne l'historien Jacques-Pierre Gougeon dans un récent point de vue paru dans *Le Monde* ⁽¹⁾, aujourd'hui la France ne cesse de se mesurer à l'Allemagne, comme le montrent par exemple, dit-il, dans le débat sur les retraites, les références – parfois tronquées – aux réformes allemandes. Un tel discours revient très souvent dans les paroles des dirigeants français.

Et cet analyste de détailler les aspects de la puissance économique allemande, « *dans un contexte de crainte du décrochage de l'économie française* ». Les chiffres de l'économie allemande parlent d'eux-mêmes en effet. Hormis l'année de crise 2009, où la France a fait « mieux que l'Allemagne », le taux moyen annuel de croissance de 2006 à 2008 s'établit à 2,2 % en Allemagne, contre 1,6 % en France, les prévisions pour 2010 creusant même l'écart avec respectivement 3,4 % et 1,5 %.

Les finances publiques allemandes sont dans une situation plus favorable puisque la dette publique – dont une part de 35 % est imputable à l'unification et aux quelque 1 350 milliards d'euros de transferts qui l'ont accompagnée – atteignait 73 % du PIB en 2009 contre 78 % pour la France, laquelle n'a pas eu à affronter un tel choc. De surcroît, l'Allemagne avait réussi, en 2008, avant la crise, à résorber entièrement son déficit public courant, quand il s'établissait à – 3,4 % pour la France, avec ce que cela implique pour la conduite d'une politique de sortie de crise.

Dans le domaine économique, les performances allemandes sont dans la continuité de celles que l'on peut observer depuis les années 1970, voire dans certains cas depuis le « miracle » économique allemand des années 1950 : l'industrie qui représente 26 % du PIB, contre 14 % pour la France ; le commerce extérieur avec un excédent de 134 milliards d'euros en 2009 – les exportations représentent 53 % du PIB allemand – contre un déficit de 53 milliards pour la France – les exportations ne représentent que 27 % du PIB français ; un tissu dense de petites et moyennes entreprises – un million de PME de plus que la France – engagées dans l'innovation et l'exportation et souvent spécialisées dans le haut de gamme.

Seule grande différence : contrairement au passé, l'Allemagne est derrière la France en ce qui concerne le coût d'une heure travaillée dans le secteur marchand. De même il se trouve des analystes pour souligner les faiblesses du prétendu modèle allemand, pays vieillissant qui ne devrait ses succès qu'à une forme d'égoïsme économique aux dépens de l'ensemble de ses partenaires de l'Union européenne... ⁽²⁾

(1) Jacques-Pierre Gougeon, « L'Allemagne, nouvelle puissance », in *Le Monde*, 4 octobre 2010.

(2) Pour un exemple plein de verve critique, voir Pascal Ordonneau, « Trop bon l'Europe pour l'Allemagne ! » in *Les Echos*, 9 septembre 2010.

Mais là n'est pas vraiment le propos de votre Rapporteur, qui veut plutôt appeler à un dépassement des différences « culturelles » ou entretenues entre les deux partenaires pour permettre une relance du moteur franco-allemand de l'Union, au profit des 27. Au fond, le décalage entre nos deux pays doit être source d'émulation et de dynamisme renouvelé pour l'Europe.

B – Des occasions de franc débat à saisir

Un point notable de convergence entre les interlocuteurs de votre Rapporteur a été l'insistance sur les différences franco-allemandes comme creuset d'un compromis acceptable par tous les membres d'une Union elle-même très diverse. C'est bien ce sillon qu'il faut suivre et élargir pour retrouver l'élan européen qui tend aujourd'hui à faire défaut.

1) La fabrication du compromis : du caractère indispensable du moteur

Remarque pleine de sagesse de deux grands Européens, Mme Simone Veil, M. Hans-Gert Pöttering, tous deux anciens présidents du Parlement européen : « *À bien des points de vue, l'Allemagne et la France sont marquées par des traditions et une histoire différentes. Cette diversité, quelles que soient les apparences, est une richesse. Les différences d'opinions conduisent en effet nécessairement à des compromis qui, à terme, constituent les ingrédients d'une politique commune.* »⁽¹⁾

De fait, c'est évidemment l'aplanissement des divergences franco-allemandes qui permet de forger le compromis le plus large. C'est le rapprochement des points de vue, ce sont les concessions réciproques, qui aboutissent au plus grand dénominateur commun européen.

Pour ce faire toutefois, un minimum de volontarisme est nécessaire, comme le disait à sa manière Pascal Lamy, lors d'une réunion-débat tenue le 25 février dernier à l'ambassade de Grande-Bretagne à Paris, qui qualifiait l'Allemagne de « *pragmatique et nombriliste* » et la France de « *volontariste et narcissique* », soulignant alors que « *lorsque le couple franco-allemand combine pragmatisme et volontarisme, ça marche ; lorsqu'il combine nombrilisme et narcissisme, rien ne peut fonctionner* »⁽²⁾.

L'exemple éloquent entre tous du caractère indispensable – vital, oserons-nous dire – du compromis franco-allemand au service de l'Europe est celui, récent et si marquant, du sauvetage de la monnaie unique au cours d'un

(1) Simone Veil et Hans-Gert Pöttering, « Europe : relançons le moteur franco-allemand », in *Le Monde*, 15 septembre 2010.

(2) Cité par Fabien Menant, op. cit.

week-end où, ironie de l'histoire, on célébrait l'anniversaire de la Déclaration Schuman, au début du mois de mai dernier. Face à la nécessité d'apporter en urgence des garanties à la Grèce pour assurer sa solvabilité et la crédibilité de sa signature vis-à-vis des marchés de capitaux, deux conceptions diamétralement opposées s'affrontaient, comme on l'a dit plus haut. Dans ce contexte, non seulement le compromis a pu être trouvé entre tenants de la solidarité économique européenne et partisans d'une « sévérité » seule à même, à leur yeux, de sauvegarder la crédibilité de l'euro, mais encore ce compromis a pu être immédiatement endossé par l'ensemble des autres États membres.

Ce dernier point est celui que votre Rapporteur voudrait souligner avec toute la force qu'il mérite : alors que les négociateurs franco-allemands eux-mêmes, parvenus à l'accouchement difficile d'un plan de sauvetage, redoutaient de devoir essuyer de la part de leurs autres partenaires de sévères critiques pour avoir ainsi « confisqué » la fabrication du compromis à huis clos, ils ont été accueillis avec un immense soulagement et une autre forme de reproches, sur le mode : « *Que ne vous êtes-vous mis d'accord plus tôt !* » : de l'utilité du « G2 franco-allemand », pour reprendre une expression forgée par M. Jean-François Copé dans un point de vue publié sur le site d'information *slate.fr*⁽¹⁾.

Mais en dépit de tous ces succès, du plus ancien au dernier en date, des défis sont sans cesse à relever pour ce « G2 », au bénéfice de l'Union.

2) *Le défi des prochains obstacles*

La liste est impressionnante des dossiers qui se trouvent sur la table du « G2 » franco-allemand. Pour illustrer à la fois l'ampleur des sujets à traiter et l'opiniâtreté que requiert la préservation du dialogue franco-allemand au plus haut niveau, votre Rapporteur a retenu, pour conclure, trois éléments-clefs et une règle de comportement.

- Le premier élément, car le plus immédiat, est le chantier de la « gouvernance économique » de la zone euro. Incidemment, cette expression elle-même – cet anglicisme... – est le fruit d'un compromis franco-allemand, entre l'ambition française déjà ancienne d'un « gouvernement économique » et les réticences allemandes à sauter le pas.

Dans la lignée du plan de sauvegarde et de stabilisation mis au point au printemps dernier, les institutions de l'Union ont travaillé, chacune selon son mandat, au renforcement de la monnaie unique. Le Conseil européen a ainsi confié à son président, Herman Van Rompuy, la mission de diriger un groupe de travail chargé de formuler des propositions afin d'améliorer cette gouvernance économique de la zone, tandis que la Commission préparait de son côté une série

(1) <http://www.slate.fr/story/28257/cope-g2-france-allemande> (7 octobre 2010).

de propositions tendant à l'aménagement des règles qui encadrent le Pacte de stabilité et de croissance, dans le but de rendre aussi étroite que possible la coordination des politiques budgétaires et la surveillance multilatérale dans le cadre des traités actuels. Ce « paquet » a été présenté le 19 septembre dernier.

L'ensemble des conclusions et recommandations du groupe de travail et de la Commission devra contribuer à former, avant la fin de l'année, des décisions du Conseil cruciales pour l'avenir de l'euro, et au-delà pour l'économie européenne tout entière. Mais quelle que soit l'issue, elle reposera nécessairement sur un compromis préalablement bâti au sein du couple franco-allemand, tant nos deux pays symbolisent les deux attitudes possibles à l'égard de l'avenir de la zone euro : évolution vers un gouvernement économique permettant de retrouver des marges de manœuvre dans le pilotage central de la politique budgétaire et de la politique monétaire à l'échelle du continent, ou bien, selon une conception très différente, renforcement des contrôles, y compris par les pairs et au moyen de sanctions éventuellement déclenchées de façon automatique, afin de veiller au respect de la discipline budgétaire par chaque État membre de la zone euro.

Les décisions à prendre sont potentiellement très lourdes, au plan institutionnel également, pour l'ensemble des 27. Se dessine en effet, sur l'insistance de l'Allemagne, un accord avec la France à propos d'une révision du Traité afin d'y inclure explicitement les mécanismes temporaires mis en place dans l'urgence de la crise grecque. Tel est en tout cas le message que l'on retient d'une rencontre intervenue le 18 octobre dernier en marge d'un sommet consacré aux relations avec la Russie.

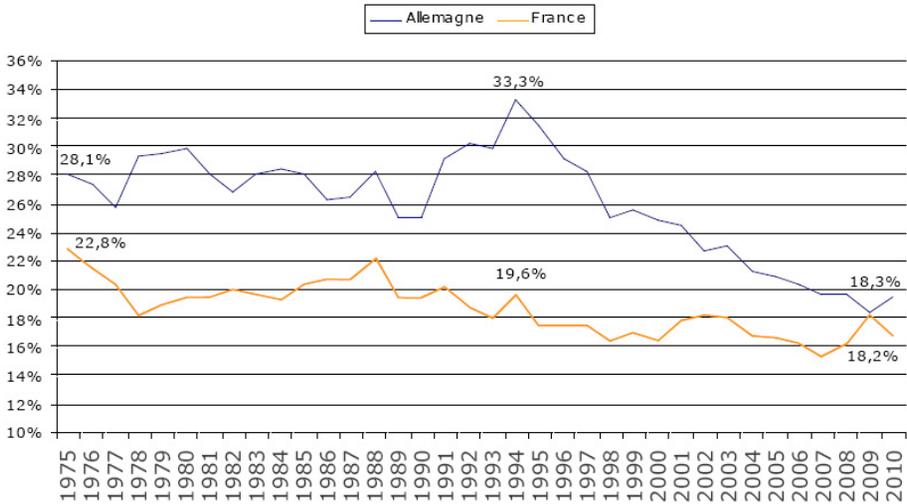
- Le deuxième élément-clef à court et moyen termes pour l'Europe est le dossier, emblématique s'il en est, du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union pour la période 2014-2020, évoqué en première partie du présent rapport. Sans y revenir en détail, votre Rapporteur veut souligner que sur ce thème également, le « G2 » franco-allemand forgera probablement une bonne partie du compromis final. Cependant, une fois n'est pas coutume, ce ne sont pas les points de vue français et allemand qui seront en l'occurrence les plus difficiles à rapprocher.

En effet, la France désireuse de sauvegarder autant que possible la politique agricole commune peut assez facilement entendre les préoccupations de l'Allemagne attachée, pour sa part, à la décroissance la plus douce possible de la politique de cohésion dont bénéficient encore assez largement les Länder de l'Est du pays. En somme, une alliance objective pourrait se nouer, non pas cette fois-ci à partir du rapprochement de points de vue éloignés, sinon antagonistes, mais plutôt du fait de la complémentarité des positions à défendre. Il resterait néanmoins à convaincre un nombre important d'États membres qui auraient tout à perdre de la validation d'un compromis entre grands États membres historiquement bénéficiaires de politiques financées par le budget communautaire.

Intéressante à cet égard est l'étude de l'évolution comparée des contributions française et allemande au budget communautaire, à laquelle s'est livré M. Nicolas-Jean Brehon dans sa note précitée publiée par la Fondation Robert Schuman. Les positions se rapprochent, comme l'illustre le graphique suivant :

**ÉVOLUTION DE LA PART RELATIVE DE LA FRANCE ET DE L'ALLEMAGNE
DANS LE FINANCEMENT DU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

(en %)



Source : N.-J. Brehon, op. cit.

Par conséquent, une France moins privilégiée qu'on ne le croit (*cf. supra*, première partie) et une Allemagne moins réticente à faire valoir ses intérêts propres pourront peut-être trouver un langage commun.

- Troisième élément-clef : la capacité à se projeter hors du cadre de l'Union pour parler au monde, autrement dit la capacité à faire émerger une politique étrangère européenne digne de ce nom.

Le Traité de Lisbonne et les postes ou instruments créés par ce texte – Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Service européen pour l'action extérieure – sont assurément un bon point de départ. Cependant, la conjonction des aspirations françaises et allemandes à l'établissement d'une Europe forte et écoutée sur la scène internationale, d'une Europe qui porte haut des valeurs telles que l'humanisme européen ou la régulation financière à l'échelle mondiale, invite à « voir plus grand » et à s'appuyer pour ce faire sur deux pays aux zones d'influence géographique complémentaires, et aux traditions diplomatiques différentes : le tandem franco-allemand, fort du savoir-faire de la diplomatie française et de la fin de l'inhibition allemande en matière d'action politique extérieure, peut et doit obtenir de grands résultats.

Sur tous ces points et sur d'autres encore, le compromis sera d'autant plus facile à trouver que les attitudes des deux partenaires seront compréhensives et constructives. À cet égard, il faut vraiment souhaiter, de part et d'autre, moins de « petites phrases assassines » s'échappant opportunément dans la presse, moins de méfiance à l'égard du voisin toujours soupçonné de tirer davantage de profit des solutions trouvées à deux ou à 27. Car moins on gaspillera d'énergie à se garder du partenaire, plus on en épargnera pour alimenter un moteur franco-allemand indispensable comme jamais à la relance de l'ambition européenne.

Ajoutons que la meilleure connaissance du partenaire, de sa langue, de sa société, de ses réflexes liés à l'histoire ou au fonctionnement de ses institutions, ne peut que renforcer la qualité de la relation bilatérale et à cet égard, diplomates et chercheurs, journalistes également, remplissent un rôle précieux que votre Rapporteur tien de nouveau à saluer.

C'est sur ces fondements solides que pourra être retrouvée la confiance qui fait aujourd'hui défaut en Europe : celle des marchés en la monnaie unique, et celle des acteurs économiques en général ; confiance des citoyens en l'Union, y compris celle des citoyens contribuables d'un pays « contributeur net » au budget communautaire ; confiance de la France et de l'Allemagne l'une envers l'autre. Votre Rapporteur fait sienne la réflexion de Simone Veil et Hans-Gert Pöttering dans leur tribune précitée : « *Pour tout dire, la relance de l'Europe, aujourd'hui indispensable, passe par une forte impulsion franco-allemande.* »

CONCLUSION

C'est sans surprise que votre Rapporteur se prononce en faveur de l'adoption de l'article 46 du projet de loi de finances pour 2011 et plaide pour la consolidation du moteur franco-allemand de l'Union européenne. Mais les raisons qui guident cette attitude ne sont pas les mêmes que celles qui avaient motivé le choix du thème de travail de cette année. Procédons alors à une « explication de vote » !

L'avis favorable à l'adoption du prélèvement européen est plus que jamais indissociable de l'appel à une négociation ambitieuse du prochain cadre budgétaire de l'Union, qui doit désormais s'engager sans tarder et répondre enfin à l'objectif de « remise à plat » qui était prévu pour 2009, en dépenses comme en recettes, y compris s'agissant des soldes, correctifs et autres rabais sur le rabais...

Mais sur ce sujet sensible entre tous, il y aura compromis franco-allemand ou rien. Ainsi, se pencher sur l'état du moteur franco-allemand de l'Union laisse l'observateur attentif parfaitement convaincu de son caractère irremplaçable, là où, au départ, l'observateur simplement curieux se demandait si la célébration de la relation franco-allemande n'était pas une survivance du XX^e siècle, et la déploration des « ratés » du moteur, un marronnier de journaliste.

Dès lors, il semble bien que le seul invariant de cette singulière relation soit, paradoxalement, la permanence des différences, surmontée par la recherche constante d'un compromis par le haut. Telle serait l'alchimie de la construction européenne depuis l'origine ; gardons-nous donc d'en perdre la formule.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent avis au cours de sa réunion du mercredi 13 octobre 2010 à 9 heures 45.

Après l'exposé de votre Rapporteur, un débat a lieu.

M. François Asensi. Tout d'abord, je tiens à souligner que les conditions de travail des commissaires sont tout à fait insatisfaisantes. Nous n'avons pas pu travailler avec le « jaune », mais seulement avec le texte de l'article 46 du projet de loi de finances, qui tient en dix lignes. Je vais donc en rester à des généralités.

Quant au prélèvement prévu pour 2011, il est en stagnation par rapport à celui de 2010, qui était déjà lui-même en baisse de 14% par rapport à 2009. Cela témoigne d'une mise en place d'une doctrine néo-libérale en Europe, avec moins d'Etat et moins de dépenses publiques, dont les conséquences sociales sont fortes, comme on le voit aujourd'hui en France. Le budget communautaire manque d'ambition alors qu'il ne représente qu'environ 1% du PIB de l'Union. Et la politique de relance européenne ne représentait elle-même qu'approximativement 2% du budget de l'Union (soit 5 milliards d'euros).

Quant à la prétention européenne d'examiner le budget de la France, nous y sommes opposés. Un avis d'opportunité émanant des institutions de l'Union serait dommageable pour la France.

L'élargissement de l'Union européenne a été idéologique : les pays de l'ex-URSS n'étaient pas prêts. Le résultat en est qu'aujourd'hui l'Europe n'est pas en mesure d'aider certains de ses membres, comme le Portugal ou la Grèce.

De toute façon, si le Parlement français refusait le prélèvement communautaire, celui-ci serait quand même mis en œuvre. Cela illustre le rôle mineur du Parlement aujourd'hui.

Pour toutes ces raisons, je voterai contre le prélèvement proposé.

M. Michel Terrot. Ma question porte sur les fonds communautaires versés à la Roumanie. Quels sont les effets escomptés du plan de rigueur roumain ? Quels sont les efforts de la Roumanie, notamment à l'égard de ses minorités, et en particulier à l'égard des Roms ?

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. Il est trop tôt pour répondre à cette question. Mais ce que l'on peut dire, c'est que le montant global des sommes allouées jusqu'ici à la Roumanie, notamment pour l'intégration de ses minorités,

avoisine les 80 milliards d'euros, dont seulement 20 milliards ont été utilisés. Il est donc envisagé de mettre en place un comité de suivi pour contrôler l'emploi des sommes versées. Mais à l'heure actuelle, nous ne disposons pas d'informations suffisantes.

M. Jacques Myard. J'approuve les remarques réalistes du rapporteur sur l'état de l'Union européenne. La construction européenne est en inadéquation avec la mondialisation. Le budget proposé fait trop de saupoudrage et ne va pas à l'essentiel. Le décalage est frappant : on veut plus d'Europe et dans le même temps on ne s'en donne pas les moyens, le budget de l'Union représentant seulement environ 1% de son PIB.

A l'origine, la construction européenne reposait sur un partage des tâches : la fixation d'objectifs au niveau communautaire, et leur mise en œuvre au niveau des États membres. Pourquoi faire remonter les décisions à Bruxelles pour faire redescendre leur exécution au niveau des collectivités locales quand il s'agit de la construction d'une piscine à Biarritz ? Savez-vous que l'audio-guide de l'Abbaye d'Hautecombe est financé par l'Union européenne ?

Si le budget de l'Union est identifié en comptabilité comme un compte de tiers, c'est qu'il y a une distanciation vis-à-vis de l'Union. Ce mode d'identification comptable est l'illustration technique de la distance que la France prend à l'égard de l'Europe. Si l'Europe est un tiers, c'est que ce n'est pas nous !

Au sujet du couple franco-allemand que vous évoquiez dans votre rapport, il faut dire que, depuis 1992, l'Allemagne a joué la carte de la mondialisation en bridant sa consommation, et en améliorant sa compétitivité. L'Allemagne n'achète plus à la France d'abord parce qu'elle vieillit, ensuite parce qu'elle bride sa consommation, et enfin parce qu'elle a compris que l'Union européenne n'était pas de son intérêt. L'arrêt rendu le 30 juin 2009 par la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe, qui est long de 74 pages, dit trois choses : qu'il n'y a pas un peuple européen, mais des peuples européens, que le Parlement européen n'est pas une instance démocratique et que l'Union européenne ne peut avoir la compétence de la compétence.

Il est clair aujourd'hui qu'il y a une inadéquation : la mondialisation transcende une construction régionale qui n'est plus d'actualité.

M. Serge Janquin. Je sais gré au rapporteur de nous avoir indiqué les éléments d'incertitude qui pèsent sur l'avis que nous avons à rendre sur un rapport qui ne peut être complet pour le moment. Je salue également son souci de prise de hauteur sur ces sujets.

Le dégageant sur le couple franco-allemand, si l'on peut partager sa nécessité et la volonté de relancer politiquement cet élément, en se focalisant sur des explications psychologiques, me paraît, si ce n'est cavalier, au moins audacieux.

Sans refaire le débat sur la construction européenne, auquel nous appelle notre collègue Myard, on peut relever quelques manquements et incertitudes.

L'Europe n'a pas de projet pour le moment, et manque, par exemple, d'investissements sérieux dans la recherche. L'ensemble des actions européennes mérite sans doute une analyse plus fine, qui viendra plus tard. Mais il n'est pas étonnant que, pour le moment, nos concitoyens ne témoignent pas d'un grand enthousiasme européen.

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. Le montant de la contribution est à peu près identique aux années passées, simplement parce qu'il est encadré par les perspectives financières pluriannuelles adoptées en 2006 pour la période 2007-2013. On ne peut donc pas s'attendre à de grandes fluctuations.

Sur les questions de Monsieur Myard, je rappellerai que ces perspectives pluriannuelles vont être renégociées prochainement pour la période post-2013. Ce sera alors le moment de faire le partage entre les politiques qui doivent être menées au niveau européen, et celles que les États membres doivent assumer.

S'agissant de la décision de la cour de Karlsruhe, celle-ci s'est contentée de rappeler le principe de subsidiarité.

M. Jacques Myard. Elle a parlé de souveraineté !

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. C'est exactement ce sur quoi porte la subsidiarité. Concernant les éléments psychologiques du couple franco-allemand, quelle que soit l'explication que l'on retient, on constate qu'aucune initiative ne se fait sans une impulsion de nos deux pays. Cela a été très clair lors des discussions sur la crise grecque. Mais je respecte les opinions de mes collègues sur le couple franco-allemand.

M. Hervé Gaymard. Si on se place du point de vue allemand, sur le plan monétaire, deux événements majeurs sont intervenus qui méritent d'être rappelés. D'abord, le choix, fait lors de la réunification, de la parité entre le mark de l'Est et le deutschemark de l'Ouest, décision qui a eu des conséquences majeures sur la politique monétaire allemande et, *in fine*, sur l'emploi dans notre propre pays. En second lieu, l'abandon du mark pour l'euro, qui a suscité, en l'absence de possibilité de fortement dévaluer l'euro, une forte dévaluation des salaires allemands, obtenue par les réformes Hartz décidées sous le chancelier Schröder, pour restaurer la compétitivité prix des produits allemands. En observant les chiffres des balances commerciales, on constate que l'Allemagne n'a pas seulement gagné des parts de marché dans le reste du monde, mais qu'elle s'est également imposée dans l'Union européenne. Il est donc heureux que certains pays européens aient bien voulu faire le choix de la relance par la consommation pour assurer des débouchés aux productions allemandes.

Il faut par conséquent instaurer un langage de vérité entre la France et l'Allemagne, afin d'éviter que les intérêts de nos voisins d'outre-Rhin ne deviennent objectivement différents de ceux des autres pays européens, dont le nôtre. Il y aura un moment de vérité dans les relations franco-allemandes, sur plusieurs points : le budget européen, l'évolution de l'OMC, notamment. Il est donc indispensable de construire la relation franco-allemande en regardant le futur, et pas le passé.

Concernant le budget communautaire pour 2011, il faut se départir de cette idée, très ancrée en France, que nous serions bénéficiaires nets du budget européen. Cette idée n'est plus vraie depuis plusieurs années, car d'autres pays ont adhéré, qui ont désormais un solde positif important. Le débat qui arrive est donc majeur, et devra porter, entre autres, sur la PAC et la politique de cohésion. Sur le budget agricole, il est tout à fait envisageable de réduire le volume des dépenses en concentrant les efforts sur les périodes de crises, et en arrêtant de saupoudrer des aides lorsque la situation est favorable pour les agriculteurs.

M. Robert Lecou. Quels sont les sept États membres qui n'étaient pas en accord avec les propositions du Conseil ? Jusqu'à quand le rabais britannique, auquel la France contribue de façon importante, va-t-il durer ? Quels sont les montants de dépenses et de recettes concernant la France au sein du budget de l'Union européenne ?

M. Jean-Paul Lecoq. On a un peu l'impression que ce budget n'est pas un budget de crise. L'Union européenne vit une crise interne, de confiance aussi, qui justifierait un renforcement de la solidarité entre les États membres. Il faut s'en donner les moyens et ce budget se confond en fait avec la crise sans être un levier pour que les États membres en sortent. Le rapporteur nous dit qu'il faut voter pour le moindre mal, je suis bien sûr d'accord sur le principe, mais il faudrait surtout défendre une autre idée devant le Parlement, avec d'autres moyens pour agir contre la crise. La question reste posée des règles de l'Union européenne qu'on ne respecte plus dans les faits, mais que l'on conserve intactes dans le budget. On a par exemple vu que ce sont des fonds chinois qui vont venir à l'aide de la Grèce. Comment cela se reflète-t-il dans le projet de budget ? Il faut avoir le courage de dire que ce budget n'est pas bon, que ce prélèvement n'est pas bon, et qu'on ne se donne pas les moyens d'augmenter la solidarité.

M. Jean-Michel Boucheron. Peut-on savoir où en est le programme Galileo ?

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. À Robert Lecou, je dirai que les pays qui souhaitaient un gel du budget sont le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, la Finlande, le Danemark, la République tchèque et l'Autriche. Quant au chèque britannique, il existe tant qu'il n'est pas remis en cause par les autres États membres. Le débat se fait chaque année plus pressant, mais jusqu'à présent, sans succès. La France s'en préoccupe régulièrement. Il serait évidemment souhaitable de le baisser fortement. Concrètement, l'Union européenne reçoit

20 milliards d'euros de la France et lui verse 13 milliards d'euros. Je ne porterai pas d'appréciation sur les propos de Jean-Paul Lecoq, mais je rappellerai néanmoins que l'aide de l'Union européenne à la Grèce se monte à 750 milliards d'euros. Quant à Galileo, 554 millions d'euros sont prévus à ce titre en 2011.

M. François Rochebloine. Sur la question des pré-adhésions, il y a une baisse régulière ; quels sont les pays concernés et qu'en est-il de la Turquie ?

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. Les pays concernés sont les Balkans occidentaux et la Turquie, le montant global prévisionnel de l'instrument d'aide de pré-adhésion étant de l'ordre de 1,5 milliard d'euros en 2011.

M. Jean Glavany. Je ferai trois remarques. La première concernant ce qu'a dit Jacques Myard sur le saupoudrage. C'est aussi la responsabilité des États membres qui est engagée sur cette question, dans la mesure où ce sont les préfets qui utilisent les crédits de l'Union européenne pour des opérations locales, ce qui leur est fort utile en période de crise budgétaire. Ce n'est sans doute pas bon, mais c'est ainsi. Je remarque aussi que la PAC n'apparaît plus, si ce n'est sous la rubrique « conservation des ressources naturelles », ce qui est piquant quand on sait ce qu'il en est en réalité. Cela étant, même si elle représente toujours aujourd'hui 41,6 % des dépenses, la PAC n'a cessé de diminuer. Il faut combattre l'idée qu'il faudrait la détruire pour pouvoir mener d'autres politiques intégrées. Il y a eu deux temps forts dans la PAC : celui de l'après-guerre, lorsqu'on a dit aux agriculteurs européens : « Nourrissez l'Europe ! » et vingt ou trente ans plus tard, lorsqu'on a soutenu les prix. Ce sont les deux grands contrats de l'Europe avec ses agriculteurs. Ils sont aujourd'hui totalement dépassés et il est important de les relégitimer.

M. André Schneider. À l'évidence, notre approche diffère de celle des Allemands. Ils ont un sens de l'effort plus développé que le nôtre. La France et l'Allemagne sont unies, mais aussi en concurrence serrée. Tout marche bien lorsqu'elles sont à niveau d'égalité ou lorsque l'Allemagne est en avance sur les positions de la France. Mais quand on heurte certaines idées de l'Allemagne, ou encore lorsque sont face à face deux personnalités fortes, comme Nicolas Sarkozy et Angela Merkel actuellement, il y a problème. Cela dit, il faut évidemment que ce binôme reste le tandem moteur de l'Union européenne.

M. Roland Blum, rapporteur pour avis. Sur la PAC, je partage le point de vue exprimé par M. Glavany. Il n'est pas question pour la France d'abandonner cette politique mais au contraire de continuer à se battre pour obtenir les aides dont nos agriculteurs ont besoin. Sur cette question, nous avons des intérêts communs avec l'Allemagne et une position franco-allemande a été rendue publique le mois dernier.

Suivant les conclusions du Rapporteur pour avis, *la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 46 du projet de loi de finances pour 2011.*

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- *À Paris* (septembre 2010)
 - M. René Lasserre, professeur des universités, directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine CIRAC *(le 7 septembre 2010)*
 - M. Jean-Michel Casa, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et européennes, accompagné de Mme Claire Lignières-Counathe, sous-directrice de l'Europe centrale *(le 7 septembre 2010)*
 - M. Gilles Briatta, secrétaire général des Affaires européennes, accompagné de M. Yves Bertoncini, conseiller auprès du secrétaire général, et de M. Sebastian Groth, conseiller chargé des affaires diplomatiques et de la coopération franco-allemande au cabinet du Premier ministre *(le 7 septembre 2010)*
 - M. Hans Stark secrétaire général du Comité d'étude des relations franco-allemandes (CERFA-IFRI) *(le 21 septembre 2010)*
 - M. Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes *(le 21 septembre 2010)*
 - M. Reinhard Schäfers, ambassadeur d'Allemagne en France, accompagné de M. Jan Grünhage, correspondant européen de l'ambassade d'Allemagne *(le 21 septembre 2010)*

- *À Bruxelles* (le 8 septembre 2010)
 - Mme Pascale Joannin, directrice générale du bureau bruxellois de la Fondation Robert Schumann
 - M Philippe Ricard, Journaliste au *Monde*, M. Yacine Le Forestier, directeur du bureau de Bruxelles de l'Agence France-Presse, M. Christian Böhmer, journaliste au bureau de Bruxelles de la Deutsche Presse-Agentur et M. Gaël Veyssière, conseiller pour la presse à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
 - M Philippe Etienne, ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles

- *À Berlin* (du 27 au 29 septembre 2010)

- M. Bernard de Montferrand, ambassadeur de France en Allemagne
- Mme Caroline Ferrari, ministre conseiller à l’ambassade de France en Allemagne, et les membres du pôle « connaissance de l’Allemagne » de l’ambassade : M. Bernard Chappedelaine, conseiller pour la presse, M. Éric Tosatti, premier secrétaire et Mme Sybille Mert, correspondant européen
- Mme Doris Barnett, présidente de la délégation allemande à l’Assemblée parlementaire de l’OSCE, M. Joachim Hörster, député, Mme Claudia Rathjen, représentante de la direction des assemblées parlementaires internationales au Bundestag et M. Lothar Freischlander, sous-directeur pour l’OSCE au ministère fédéral des Affaires étrangères
- M. Andreas Schockenhoff, président du groupe d’amitié France-Allemagne au Bundestag
- M. Rainer Seider, directeur du bureau du ministre plénipotentiaire pour la coopération culturelle franco-allemande et Mme Sonja Brunner, directrice adjointe
- M. Ludwig Blaurock, chargé des relations franco-allemandes à la Chancellerie fédérale
- Mme Petra Pinzler, journaliste (*Die Zeit*), M. Andreas Rinke, journaliste (agence Reuters) et M. Pascal Thibaut, journaliste (RFI)
- M. Rolf Mafael, ambassadeur, directeur général adjoint pour les relations extérieures de l’Union européenne et les relations avec les États membres de l’UE au ministère fédéral des Affaires étrangères, et M. Christian Heldt, sous-directeur
- Mme Daniela Schwarzer, responsable du groupe de recherche sur l’intégration européenne à la *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité
- Mme Claire Demesmay, responsable du programme France / relations franco-allemandes à la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)*, Institut allemand de politique étrangère
- M. Gabriel Krieger, directeur des services parlementaires du Bundesrat.