
Le budget européen à l'heure de la crise

Positions allemandes relatives au CFP 2014-2020

Robert Kaiser

Octobre 2011

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la
Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et européennes et du Frankreich-Referat
de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Anne-Céline Cornet

ISBN : 978-2-86592-943-6

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Robert Kaiser est docteur en sciences politiques et s'est vu accorder l'autorisation d'enseigner (*Venia Legendi*) par le département de sciences sociales de l'université Ludwig Maximilian à Munich. Depuis mai 2010, il assure une charge professorale en sciences politiques à l'université de Siegen.

Il travaille sur la comparaison des systèmes politiques, sur les politiques et la gouvernance de l'Union européenne ainsi que sur le fédéralisme.

Parmi ses dernières publications figurent :

« A Paradigm Shift in European R&D Policy? The EU Budget Review and the Economic Crisis », (avec Heiko Prange-Gstöhl) *Science and Public Policy*, vol. 37, 2010, p. 253-265.

« Die Überprüfung des EU-Haushalts 2009: Reformperspektiven für eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur », (avec Heiko Prange-Gstöhl), *Integration*, 1/2010, p. 36-49.

Innovationspolitik. Staatliche Steuerungskapazitäten beim Aufbau wissensbasierter Industrien im internationalen Vergleich, Baden-Baden, Nomos-Verlag, 2008.

Résumé

La proposition pour le futur cadre financier pluriannuel 2014-2020, faite par la Commission européenne en juin 2011, est survenue dans des conditions très particulières. Les effets de la crise économique et financière ont provoqué en Allemagne des réactions divergentes parmi les principaux acteurs.

Tandis que le gouvernement fédéral, le Bundesrat, les partis de la coalition gouvernementale et la Fédération de l'industrie allemande considèrent les actuelles dépenses globales de l'Union européenne comme suffisantes, les autres acteurs politiques et principaux groupes d'intérêts laissent apparaître des positions plus contrastées. Les divergences entre les acteurs politiques allemands s'avèrent encore plus fortes pour ce qui concerne la question de sources autonomes de financement pour l'Union Européenne.

Fondamentalement, la réorientation du budget de l'Union européenne et les restructurations internes ne semblent pas avoir été accomplies, ce qui devrait être critiqué, pour des raisons diverses, avant tout par les partis de l'opposition, par la Fédération de l'industrie allemande, par la Chambre d'industrie de commerce allemande, ainsi que par la Fédération allemande des agriculteurs.

De manière générale, l'objectif initial concernant la définition des priorités politiques et financières n'a pu être atteint, car le processus de réexamen du budget n'a pas été mené à son terme prévu et parce que la crise a entraîné une révision des préférences des États membres. Ceci pourrait également expliquer l'adoption par la majorité des gouvernements de leurs positions traditionnelles lors de futures négociations. Cependant, pour chacun des points de désaccord, des possibilités de compromis qui satisferaient les différents acteurs politiques allemands sont discernables.

Sommaire

CONTEXTE DES NEGOCIATIONS AUTOUR DU PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020	4
POSITIONS ALLEMANDES RELATIVES AU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020	7
Le plafonnement des dépenses globales de l'Union européenne	7
Le refus de sources de financement autonomes pour l'Union européenne	10
La focalisation stratégique du budget sur des priorités politiques centrales	12
RISQUES DE CONFLIT ET PERSPECTIVES D'ACCORD	15
BIBLIOGRAPHIE	17
NOTES DU CERFA	19
Dernières publications du Cerfa	19
LE CERFA	20

Contexte des négociations autour du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020

La présentation par la Commission européenne, le 29 juin 2011, de ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP)¹ qui entrera en vigueur en 2014 marque formellement le début des discussions autour du futur budget de l'Union européenne (UE). Le processus de négociation, qui devrait durer au moins deux ans, divergera de la logique des précédentes confrontations autour du financement de l'UE pour au moins trois raisons.

D'une part, ces négociations s'inscrivent dans un contexte très particulier, marqué par les suites de la crise financière et monétaire internationale. Alors que la plupart des États européens ne se remettent que très lentement des conséquences économiques de cette crise, les membres de l'union monétaire ont été contraints de déployer un vaste plan de sauvetage (780 milliards d'euros) pour assurer la stabilité de la monnaie unique. Par conséquent, les États membres sont dans l'obligation de réussir à réduire leur niveau d'endettement public sans porter atteinte à leur compétitivité.

D'autre part, le traité de Lisbonne a modifié les règles institutionnelles qui encadrent les négociations sur le CFP. Si elles relevaient dans le passé d'une forme de régulation « volontaire »², c'est-à-dire d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement, il est maintenant prévu qu'elles s'inscrivent dans la procédure législative. La décision relative à ce règlement doit être prise à l'unanimité par le Conseil, après approbation du Parlement. De plus, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée à la condition que le Conseil européen statuant à l'unanimité l'accepte préalablement (article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Il est trop tôt pour savoir comment les différents acteurs

¹ Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2011/0500 final, 29.06.2011.

² U. Bux, « Was ändert sich im Haushaltsverfahren der EU durch den Vertrag von Lissabon? », *Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 35, 2009, p. 248.

adapteront leur stratégie à ces nouvelles règles. Cependant, il est certain que, durant la période de validité d'un CFP, il ne sera plus possible d'augmenter à court terme les dépenses sans passer par une nouvelle procédure législative. Le CFP se voit ainsi doté, *ab initio*, d'une plus grande force contraignante.

Enfin, il convient de noter que ces négociations ont été précédées d'un processus politique jusqu'à présent unique. En décembre 2005 déjà, le Conseil européen avait invité la Commission à entreprendre un « réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'Union européenne », à mi-parcours des perspectives financières 2007-2013. Cette revue devait prendre en compte tous les thèmes sensibles du financement de l'UE, que ce soient les dépenses pour la politique agricole commune (PAC) ou le rabais britannique. Sous la présidence de José Manuel Barroso, la Commission s'était saisie de cette initiative et avait annoncé, en 2007, qu'elle mènerait à bien ce réexamen sans préjugés ni tabous. D'après elle, cette opération représentait une possibilité unique de débattre des priorités budgétaires de l'Union en dehors des contraintes de la négociation d'un cadre financier³. Dans le cadre de la revue budgétaire, la Commission a pris deux autres décisions importantes sur le plan institutionnel. En premier lieu, elle a décidé de soumettre à un « bilan de santé » toutes les politiques européennes dotées de programmes de dépenses lourds et, en particulier, la PAC, la politique régionale et de cohésion ainsi que la politique de l'Union en matière de recherche et de technologie afin d'évaluer de manière critique l'efficacité de l'utilisation des ressources au niveau européen. En second lieu, elle a initié un vaste processus de consultations publiques, dans lequel les gouvernements nationaux des États membres se sont engagés à déposer leurs prises de position et à faire connaître leurs intérêts. D'autres manifestations politiques étaient attendues de la part du Parlement européen, des parlements nationaux, ainsi que d'autres acteurs privés et publics.

La présente contribution analyse donc la position des principaux acteurs en Allemagne par rapport aux négociations sur le CFP. Outre le gouvernement fédéral et les organes législatifs – Bundestag et Bundesrat – en tant que tels, elle prend en considération tous les partis⁴ représentés au Parlement mais aussi les organisations qui défendent efficacement certains intérêts au sein du système politique allemand. Il s'agit en particulier du Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI, Fédération de l'industrie allemande), du Deutscher

³ Commission européenne, *Communication de la Commission. Réformer le budget, changer l'Europe. Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009*, SEC/2007/1188 final, 12.09.2007.

⁴ Le parti Die Linke n'a pas publié de déclaration quant à l'examen budgétaire et n'a pas non plus pris explicitement position au sujet de la négociation du CFP. Sont donc pris en compte ici d'une part le programme du parti pour les élections européennes de 2009, dont certains passages se réfèrent au futur financement de l'UE, et, d'autre part, différentes déclarations des députés européens de ce parti.

Bauernverband (Fédération allemande des agriculteurs), du Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK, Chambre d'industrie et de commerce allemande) ainsi que du Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats)⁵. Lorsqu'on interprète les prises de position, il convient d'accorder une attention particulière à la date de leur rédaction : si elles ont été adoptées dans le cadre de la consultation publique en vue du réexamen du budget, elles ne pouvaient pas prendre en compte les implications de la crise financière et économique internationale. Il n'est donc pas impossible que les positions aient évolué, du moins à la marge, sous l'effet des conséquences de la crise. De plus, il convient de souligner qu'à ce jour (août 2011), tous les acteurs du système politique allemand n'ont pas encore fait connaître leur position par rapport à la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2014-2020. Enfin, il ne faut pas oublier que l'actuelle proposition de la Commission ne permet de reconnaître que les grandes lignes des prévisions budgétaires pour les différents champs d'action de l'Union. Les remarques relatives à la PAC et à la politique régionale et de cohésion sont notamment faites sous toutes réserves, dans la mesure où la Commission fera dans les prochains mois de nouvelles propositions pour ces domaines.

La partie qui suit analyse les prises de position de divers acteurs politiques sur des aspects thématiques, en s'attachant à examiner les domaines qui devraient se révéler particulièrement pertinents au cours des négociations à venir. Pour ces derniers, les positions nationales sont confrontées à l'actuelle proposition de la Commission européenne. Sur cette base, nous évaluerons, du point de vue allemand, les potentialités de conflit tant entre les organes communautaires et les pays membres qu'entre les différents États de l'Union.

⁵ Le DGB n'a pas encore pris position lui-même sur le CFP, mais s'est seulement exprimé en tant que membre de la Confédération européenne des syndicats (CES). Il est donc fait référence ici à la résolution de la CES. La Fédération allemande des agriculteurs s'est elle aussi associée à une déclaration commune du Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA), qui est ici prise en considération.

Positions allemandes relatives au cadre financier pluriannuel 2014-2020

Si l'on observe les débats publics sur le futur budget de l'Union européenne, on constate aisément que certains thèmes sont particulièrement pertinents au regard des négociations. Il s'agit d'une part des aspects qui sont naturellement au cœur de la répartition des ressources financières, c'est-à-dire en particulier la question du futur montant des dépenses globales de l'UE, mais aussi la question des ressources du budget européen. D'autre part, certains thèmes n'ont acquis leur importance actuelle qu'à la faveur des récents efforts de réformes – de l'agenda de Lisbonne à la stratégie « Europe 2020 ». Y est liée, en premier lieu, la question des futures orientations stratégiques du budget en relation avec les priorités et les défis politiques. Ces aspects seront discutés dans la suite de cet article sur la base de l'analyse des positions nationales des acteurs politiques allemands.

Le plafonnement des dépenses globales de l'Union européenne

Porté par une grande coalition formée de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne/Union chrétienne-sociale en Bavière (CDU/CSU) et le Parti social-démocrate (SPD), le gouvernement fédéral a laissé largement ouverte la question des futures dépenses globales de l'UE lorsqu'il a pris position dans le cadre de la consultation publique pour l'examen du budget⁶. La déclaration définissait principalement huit lignes directrices pour l'examen budgétaire, dont deux avaient trait, au sens strict, au volume des dépenses. Ainsi le gouvernement a-t-il défendu, d'un côté, l'idée selon laquelle le cadre budgétaire actuel se serait révélé suffisant, tout en soulignant, de l'autre, qu'il faudrait veiller à ne pas faire peser des « charges nettes excessives » sur certains États membres. Sous l'effet des conséquences de la crise

⁶ Auswärtiges Amt, *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“*, Berlin, 07.08.2008.

financière, le gouvernement fédéral (alors formé d'une coalition entre la CDU/CSU et le Parti libéral-démocrate [FDP]) a concrétisé cette attitude dans une seconde prise de position⁷ et affirmé que, à une époque où les États membres consentent à d'importants efforts de consolidation, un volume budgétaire dépassant en crédits d'engagement le seuil de 1 % du produit national brut de l'UE (PNB-UE) ne pouvait être présenté aux citoyens européens.

Le gouvernement fédéral plaidait ainsi pour un gel des dépenses totales de l'UE à leur niveau d'alors. Peu de temps après, les cinq plus grands contributeurs nets de l'UE (Allemagne, Finlande, France, Royaume-Uni et Pays-Bas) ont adressé une lettre à la Commission dans laquelle ils défendaient ce point de vue. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement allemand rejette aujourd'hui les propositions budgétaires présentées par la Commission européenne le 29 juin 2011, qui prévoient une augmentation des dépenses de 5 % ainsi que la sortie du cadre budgétaire européen de certains postes de dépenses importants. Il reste attaché à une limitation des dépenses à 1 % du PNB-UE et donc à une redéfinition du budget par réaffectation interne des crédits.

La plupart des acteurs politiques allemands partagent en substance le point de vue du gouvernement fédéral. Dans une communication du 17 décembre 2010, le Bundesrat a ainsi exprimé son soutien à la position adoptée par l'exécutif dans les négociations, sans toutefois donner de détails quant au futur niveau des ressources de l'UE⁸. Dans un premier temps, parmi les partis représentés au Bundestag, seul le FDP avait défendu l'objectif de « 1 % » dans le cadre de la consultation publique⁹. Par la suite, cependant, il est apparu que les eurodéputés allemands, en particulier, ne soutenaient pas sans réserve ce plafonnement strict des moyens budgétaires. Si le groupe CDU/CSU au Parlement européen a indiqué, dans un avis rendu public le 1er mars 2011, que toutes les lignes de crédit pouvaient être réduites de 5 % sans préjudice pour la réalisation des objectifs politiques, il a ajouté que la dotation financière actuelle de l'UE ne permettrait pas de mener à bien les projets d'avenir stratégiques¹⁰. L'exemple de la CSU illustre très bien l'existence de divergences entre les représentants des partis aux niveaux européen et national. En effet, les membres CSU du Bundestag avaient fixé, dès le 9 janvier 2008, le plafond des dépenses à 1 % du PNB-UE et exigé

⁷ Auswärtiges Amt, *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Überprüfung des EU-Haushalts“*, Berlin, 25.11.2010.

⁸ Bundesrat, *Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente: Überprüfung des EU-Haushalts*, KOM(2010) 700 endg., BR-Drs. 667/10, Berlin, 17.12.2010.

⁹ FDP-Bundestagsfraktion, *Reform der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Positionspapier der FDP-Bundestagsfraktion*, 30.01.2007.

¹⁰ CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, *Für einen sparsamen und zielgerichteten Haushalt. Positionspapier zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union*, 01.03.2011.

que cette règle reste en vigueur y compris en cas de nouvelles vagues d'élargissement¹¹. Dans l'ensemble, les partis au pouvoir (en particulier sous la pression de la CSU et du FDP) tendent à soutenir la position du gouvernement fédéral, alors que les partis d'opposition pourraient envisager d'approuver une hausse modérée du budget de l'UE. Ainsi, le groupe SPD au Bundestag a exigé le 8 avril 2008¹² que les dépenses de l'UE correspondent aux missions de celle-ci, tant en ce qui concerne la prise en charge de nouvelles compétences, qui pourraient légitimer des dépenses plus élevées, que pour ce qui est des économies qui pourraient être faites par l'abandon de certaines des actions actuelles. Le groupe SPD a donc renoncé à fixer une limite stricte aux dépenses. Le parti écologiste Bündnis90/ Die Grünen a adopté une position similaire. Étant, de toutes les formations représentées au Bundestag, la plus exigeante en matière de refonte de la constitution financière de l'UE (voir plus loin), il a aussi mis en exergue dans une prise de position de son groupe au Bundestag l'objectif d'un maintien à niveau constant de la charge pesant sur les contribuables européens¹³. Enfin, le parti Die Linke a un intérêt particulier dans la mesure où il est le seul à avoir rejeté le traité de Lisbonne. Il plaide pour une « augmentation » du budget, dans le but de dégager des ressources financières qui viendraient alimenter plus particulièrement le développement des régions défavorisées de l'Union européenne¹⁴. Il soutient ainsi la proposition de hausse de 5 % des dépenses faite par la Commission européenne.

L'analyse des positions des divers groupes d'intérêts importants montre que seul le BDI a jusqu'à présent clairement adopté la ligne du gouvernement fédéral. On peut lire, dans un document de prise de position du BDI relatif à l'examen budgétaire, qu'il juge le volume du budget actuel approprié et qu'il ne soutient donc pas une hausse des dépenses au-delà du seuil de 1 % du PNB-UE¹⁵. La DIHK défend dans sa prise de position un financement de l'UE « adapté aux besoins », non sans indiquer que la structure actuelle des dépenses ne répond pas aux priorités nécessaires et que, de surcroît, les contributions des États membres au budget de l'UE ne respectent pas complètement les principes de juste évaluation de la

¹¹ CSU-Landesgruppe, *Leitlinien für die Überprüfung des EU-Finanzsystems. Beschluss der XXXII*, Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Wildbad-Kreuth, 07-09.01.2008.

¹² SPD-Bundestagsfraktion, *Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zur Überprüfung des EU-Haushalts*, Berlin, 08.04.2008.

¹³ Bündnis90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, *Eine ökologisch und sozial nachhaltige EU braucht stabile Finanzen*, Fraktionsbeschluss, Berlin, 06.05.2008.

¹⁴ Die Linke, *Solidarität, Demokratie, Frieden – Gemeinsam für den Wechsel in Europa!*, Europawahlprogramm 2009 der Partei Die Linke, Beschluss des Europarteitages, Essen, 28.02.2009.

¹⁵ Bundesverband der Deutschen Industrie, *Europa durch einen modernen Haushalt stärken. Stellungnahme zum Konsultationspapier der EU-Kommission im Hinblick auf die Überprüfung des Haushalts (2008/2009)*, Berlin, 09.04.2008.

performance et de solidarité¹⁶. La Fédération allemande des agriculteurs n'a pas pris position sur la question d'un plafond des dépenses pour le budget de l'UE. La contribution relative à l'examen du budget traite principalement des effets qu'un nouveau cadre budgétaire pourrait avoir sur la PAC¹⁷. Il y est précisé qu'aucune décision concernant le financement futur de l'UE ne devrait être prise sans que les objectifs des politiques européennes aient été définis auparavant. Il en va de même de la position de la Confédération européenne des syndicats, à laquelle s'est associée la Confédération allemande des syndicats (DGB)¹⁸. Dans une note qui prend déjà en considération les conséquences de la crise financière internationale et l'initiative des contributeurs nets au budget de l'UE, elle souligne que les futures ressources européennes devraient s'articuler d'après les priorités politiques de l'Union. À cet égard, les efforts déployés par certains États membres afin de faire geler le budget à son niveau actuel sont jugés « extrêmement préoccupants ».

Le refus de sources de financement autonomes pour l'Union européenne

Le refus de mettre en place des sources de financement autonomes pour l'Union européenne concerne tant le rejet de ressources fiscales propres que le maintien de l'interdiction de contracter des dettes qui empêche l'UE de trouver sur le marché des capitaux les moyens de financer ses missions. La Commission européenne avait déjà, lors des auditions menées dans le cadre du réexamen du budget, proposé pour la discussion une série de nouvelles sources de financement, qui pourraient sur le long terme remplacer les ressources propres mises à disposition par les États membres¹⁹. Il est donc peu surprenant que la Commission refasse la même proposition sur les sources autonomes de financement dans sa proposition de cadre financier. Concrètement, il est suggéré d'introduire une taxe européenne sur la valeur ajoutée ainsi qu'une taxe sur les marchés financiers, dont le produit irait intégralement au budget de l'UE. En

¹⁶ Deutscher Industrie- und Handelskammertag, *Stellungnahme zum Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushaltes (2008/2009)*, Bruxelles, 15.04.2008.

¹⁷ Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EU/Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU, *Für eine erfolgreiche Landwirtschaft in Europa. COPA/COGECA-Beitrag zur Überprüfung des EU-Haushalts in 2008/09*, Bruxelles, 01.04.2008.

¹⁸ Confédération européenne des syndicats, *Les perspectives financières de l'UE après 2013. Résolution de la CES adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 mars 2011*.

¹⁹ Commission européenne, *Communication de la Commission. Réformer le budget, changer l'Europe. Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009*, SEC/2007/1188 final, 12.09.2007.

contrepartie, la Commission européenne aimerait réduire le poids des contributions des États membres. De plus, elle propose l'introduction de nouveaux instruments de financement, hors du budget de l'UE, pour une série de grands projets de l'Union²⁰.

Les positions des acteurs politiques allemands au sujet de ces sources autonomes de financement pour l'Union européenne sont encore plus divergentes qu'au sujet d'une limitation des dépenses. Il est globalement possible d'identifier trois positions différentes.

Une première position se caractérise par un strict refus de sources autonomes de financement, qu'elles prennent la forme d'impôts propres à l'UE ou d'autorisations d'endettement. Elle est défendue par le gouvernement fédéral, le Bundesrat, les partis au pouvoir ainsi que le BDI et la DIHK. Ceux-ci préconisent en outre le financement exclusif du budget de l'UE sur la base des ressources propres du PNB et n'acceptent avant tout pas les préférences affichées par la Commission européenne en faveur d'impôts propres pour l'Union. Les principaux arguments contre de telles ressources fiscales autonomes sont qu'elles ne seraient pas acceptées par la population, qu'elles représenteraient durablement une surcharge pour le citoyen et qu'elles engendreraient un surcroît de travail pour les administrations nationales. De plus, il ne serait pas certain que des impôts européens puissent mettre un terme au « débat des contributeurs nets » au sein de l'UE.

Une deuxième position pourrait être définie comme une attitude de soutien modéré à de telles sources autonomes de financement. Ici, les acteurs approuvent l'idée d'impôts propres à l'UE au moins comme objectif à long terme, sans toutefois se prononcer sur leur disponibilité à soutenir cette proposition dès le prochain débat sur le CFP 2014-2020. Ainsi le SPD a-t-il par exemple déjà mentionné, dans son programme 2007, qu'un passage progressif à un financement autonome du budget de l'UE constituait pour lui un objectif politique. Dans le débat actuel, cependant, il n'est question que des types d'impôts qui pourraient être perçus au niveau européen (par exemple une taxe sur l'énergie, sur le trafic aérien, etc.), sans que ces discussions aboutissent à une exigence claire d'introduction de telles ressources fiscales propres pour l'UE dans le prochain CFP. Le DGB soutient lui aussi le transfert, dans une perspective de plus long terme, d'un financement du budget de l'Union par les contributions des États membres à des impôts européens. Ceux-ci ne sont cependant admis que s'ils sont affectés à un usage précis. À cet égard, il est demandé

²⁰ Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2011/0500 final, 29.06.2011.

qu'une taxe sur les marchés financiers soit mise en place afin de permettre le financement d'un plan de relance à l'échelle de l'UE²¹.

Une troisième position consiste en un soutien explicite à l'introduction d'une fiscalité propre à l'UE dans le cadre financier de moyen terme à venir. En Allemagne, elle est portée principalement par les partis Bündnis90/Die Grünen et Die Linke. Les Verts allemands avaient déjà identifié, dans leur contribution au réexamen du budget, deux types de prélèvements qui pourraient, à long terme, apporter environ 50 % de ressources propres au budget de l'UE. Les deux solutions préconisées, c'est-à-dire un prélèvement sur les carburants et la taxation des plus-values boursières, permettraient de compenser plus particulièrement les conséquences de la mobilité croissante induite par la réalisation du marché commun. Par ailleurs, Bündnis90/Die Grünen rejette l'idée d'un recours à l'endettement pour financer les dépenses de l'UE²². Le parti Die Linke exige également l'introduction de sources autonomes de financement et privilégie, à cet égard, l'introduction d'une taxe européenne sur les transactions financières²³.

La focalisation stratégique du budget sur des priorités politiques centrales

L'examen budgétaire avait notamment pour but d'identifier les priorités politiques sur lesquelles le CFP 2014-2020 était censé concentrer les ressources financières. Dans sa prise de position relative à l'évaluation de la consultation publique sur l'examen du budget, la Commission européenne a certes posé les jalons d'une telle hiérarchisation, en indiquant que les grands programmes de dépenses de l'UE devraient être davantage dirigés vers les défis futurs (par exemple, l'énergie et la protection du climat), tandis que le budget dans son ensemble devrait être au service d'une croissance intelligente, durable et inclusive, conformément à la stratégie « Europe 2020 ». Pour cela, il faudrait surtout prévoir des dépenses plus élevées dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la formation²⁴. Cependant, il est significatif que la communication

²¹ Confédération européenne des syndicats, *Les perspectives financières de l'UE après 2013. Résolution de la CES adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 mars 2011.*

²² Bündnis90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, *Eine ökologisch und sozial nachhaltige EU braucht stabile Finanzen*, Fraktionsbeschluss, Berlin, 06.05.2008.

²³ Députés européens du parti Die Linke, *Der Kampf ums Geld hat begonnen!*, Communiqué de presse, Strasbourg, 08.06.2011.

²⁴ Commission européenne, *Le réexamen du budget de l'UE. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux*, COM/2010/0700 final, 19.10.2010.

contienne dans l'ensemble peu de développements concrets qui pourraient servir à une refonte stratégique du budget. Au lieu de cela, le document se caractérise par la volonté manifeste de reformuler les objectifs de la stratégie « Europe 2020 » dans la logique de la « constitution financière » européenne. Il n'est donc pas étonnant que la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2014-2020 n'évoque une telle hiérarchisation stratégique des priorités que de manière très limitée²⁵. Il est en particulier clair que la Commission n'a pas réussi à imposer des réallocations budgétaires internes au profit des politiques tournées vers la compétitivité. Les dépenses destinées à la recherche et à l'innovation doivent certes considérablement croître en valeur absolue, mais leur part dans le budget global de l'UE ne progresse guère. Alors que la proposition de la Commission inclut une réduction de la part des dépenses pour la PAC de 41 % à 37 % et ne prévoit qu'une faible hausse pour la politique de cohésion (de 36 % à 37 %), la politique de recherche et d'innovation stagne à 8 % des dépenses totales.

En avançant cette proposition, la Commission européenne ne rencontrera qu'un soutien limité de la part des acteurs politiques centraux en Allemagne, et ceci pour diverses raisons. Le gouvernement fédéral a certes accepté le texte comme une « base de négociation », soulignant qu'il témoignait des « efforts » faits pour mieux articuler le budget de l'UE avec la stratégie « Europe 2020 ». Mis à part cela, le gouvernement fédéral critique cette proposition à plusieurs titres²⁶. Ainsi le gouvernement fédéral chiffre-t-il les surcoûts pour les contributeurs nets à 110 milliards d'euros, perspective qu'il refuse tout autant que celle de voir sortir du budget les dépenses liées aux grands projets très coûteux. De plus, dans son contrat de coalition²⁷ de 2009, il avait déjà énuméré les domaines d'intervention sur lesquels, il espérait une concentration des dépenses : outre les grands projets d'infrastructures européennes, il s'agissait avant tout de la formation, de la recherche et de l'innovation, de la politique extérieure et de sécurité, ainsi que de la coopération judiciaire et policière. Au moins pour certains de ces domaines (en particulier la recherche et l'innovation), le gouvernement estime que davantage de réallocations budgétaires seraient nécessaires. En ce qui concerne la politique régionale et de cohésion, le gouvernement fédéral salue certes la mise en œuvre d'un mécanisme de soutien transitoire au profit des régions qui perdront leur statut de « régions

²⁵ Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2011/0500 final, 29.06.2011.

²⁶ Bundestag, *Mitteilung der Europäischen Kommission zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union ab 2014*. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6549 –, elektronische Vorab-Fassung, BT-Drs. 17/6687, Berlin, 22.07.2011.

²⁷ CDU/CSU/FDP, *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, Berlin, 24.10.2009.

de la convergence », mais refuse l'introduction de nouveaux objectifs relatifs à celles dont le produit intérieur brut est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. Enfin, il s'oppose aussi aux mesures proposées par la Commission en vue de soulager les contributeurs nets, jugées jusqu'à présent insuffisantes.

Pour des raisons variables, la proposition de la Commission paraîtra probablement aussi peu ambitieuse aux partis politiques allemands. Le SPD, les Verts allemands et Die Linke soutiennent certes tous l'idée d'instaurer des ressources fiscales propres pour l'UE (en particulier à travers la taxation des transactions financières). Cependant, en ce qui concerne les dépenses, les Verts s'attacheront à critiquer la faible importance accordée à la protection du climat et au développement durable, alors que les premières mesures de réforme de la PAC répondent largement aux exigences formulées par ce parti. Die Linke privilégie la poursuite et le renforcement de la politique régionale et de cohésion ; elle ne soutiendra donc pas le gel des moyens affectés à ce domaine. En revanche, elle devrait accueillir favorablement la proposition de la Commission de formuler un nouvel objectif qui permettrait à l'avenir de financer des projets y compris dans les Länder de l'Est de l'Allemagne. Du côté des partis au pouvoir, les principales critiques coïncideront largement avec celles du gouvernement fédéral : il s'agit en premier lieu de demander la dégressivité des aides versées dans le cadre de la politique régionale ainsi que (du moins pour la CSU et le FDP) l'introduction de formes de cofinancement dans le domaine de la politique agricole, qui ne figurent pas dans l'actuelle proposition de la Commission européenne.

La proposition de la Commission européenne suscitera de la part des principaux groupes d'intérêts au mieux un écho mitigé. La structure de certaines dépenses essentielles ne correspond pas aux positions formulées par le BDI et la DIHK : les dépenses pour la recherche, l'innovation et la formation sont trop faibles ; la réduction du budget de la PAC est insuffisante. De plus, les deux confédérations critiqueront le caractère trop hésitant de la suppression des rabais accordés à certains États membres. Du point de vue du DGB, la proposition de la Commission passe à côté d'objectifs essentiels, qu'il s'agisse d'une augmentation significative des moyens structurels ou de la mise à disposition de moyens pour un programme européen de relance. La Fédération allemande des agriculteurs critiquera sans nul doute les coupes dans le budget de la PAC, mais reconnaîtra dans le même temps que la Commission a jusqu'à présent résisté aux tentatives de renationalisation de ce champ d'intervention et montré qu'elle était par principe attachée au soutien de l'espace agricole au moyen du modèle à deux piliers existant.

Risques de conflit et perspectives d'accord

Il est indéniable que la dynamique que l'examen du budget devait impulser à l'élaboration et à la négociation du futur CFP 2014-2020 s'est enlisée du fait des conséquences de la crise financière et économique internationale (et, de façon croissante, de la crise de la zone euro). Le report de la publication de la position de la Commission européenne sur l'examen budgétaire²⁸ puis surtout son contenu ont fait apparaître que l'objectif initial – définir les priorités politiques et donc financières de l'Union sans pression directe sur les négociations et décisions – n'a pas pu être atteint. L'examen budgétaire a donc pâti au moins deux fois de ces crises, d'une part parce que le processus lui-même n'a pas pu être mené à son terme comme prévu et, d'autre part, parce que les États membres ont été amenés à réviser leurs préférences. Le futur budget répondra donc beaucoup moins à la logique de réformes globale de l'UE qu'à la rationalité des exigences de consolidation des finances des États membres.

En ce qui concerne les négociations à venir, ceci signifie cependant aussi que les positions et schémas d'interprétation traditionnels des gouvernements des États membres domineront à nouveau. Déjà la lettre ouverte des cinq principaux contributeurs nets au budget de l'UE, en décembre 2010, avait laissé entrevoir le rôle majeur que joueraient également pour ces négociations les intérêts divergents des contributeurs et des bénéficiaires nets, même s'il convient de noter que le groupe des bénéficiaires nets devrait se caractériser cette fois-ci par une moindre cohésion, puisqu'il se compose d'États membres de la zone euro et d'États qui, en raison de leur non-participation à la monnaie unique, sont moins dépendants de la solidarité des contributeurs nets de la zone euro.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté une proposition pour le futur CFP qui reflète avec justesse la précarité de la situation des négociations. Si elle est par conséquent peu ambitieuse, elle permet toutefois d'entrevoir des pistes de compromis. La

²⁸ La Commission européenne avait originellement prévu de présenter sa position dès le premier semestre 2009. La ratification retardée du traité de Lisbonne et la gestion de la crise financière et économique internationale ont cependant repoussé la publication jusqu'à octobre 2010.

large approbation exprimée au Parlement européen – le principal allié en matière d'augmentation des ressources financières de l'UE – montre à quel point la proposition est adaptée²⁹, même si les euro-députés ont reconnu que la Commission avait pris en compte en premier lieu la situation des États membres.

Les négociations à venir devraient faire apparaître les principaux points de désaccord suivants : le niveau des dépenses totales, la remise en cause des divers modèles de rabais accordés à certains États membres, la question des sources autonomes de financement ainsi que celle du financement suffisant des priorités politiques de l'Union européenne. Mais pour tous ces points, des possibilités de compromis existent, lesquelles correspondraient également largement aux positions des acteurs politiques allemands.

Une hausse modérée du budget global pourrait faire l'objet d'un consensus à condition notamment que certains contributeurs nets soient prêts à renoncer à leurs avantages actuels. Ceci n'est pas invraisemblable dans la mesure où une position de négociation des contributeurs nets demandant un plafonnement strict des dépenses sans remettre en question les rabais nationaux n'est durablement pas tenable. Le gouvernement allemand, en tout état de cause, ne devrait pas s'opposer à une telle augmentation modérée du budget de l'Union puisque, premier contributeur net, il verrait la suppression du rabais compensée par une plus grande équité des contributions. Il en va tout autrement de la question des impôts européens et de la question de la levée de l'interdiction de contracter des dettes. Si cette dernière option est rejetée par tous les acteurs importants du système politique allemand, pour ce qui concerne les sources autonomes d'imposition, il est actuellement difficile de savoir laquelle des formes proposées pourrait faire l'objet d'un accord politique. Il paraît donc peu probable qu'un compromis voie le jour, même si le gouvernement fédéral approuvait l'introduction d'une taxation européenne des transactions financières (cependant sans délégation des recettes à l'Union européenne). Le principe de réaffectations budgétaires au bénéfice des futures priorités politiques de l'Union pourrait au moins susciter un accord de principe si le CFP était rendu plus flexible. C'est justement parce que les nouvelles règles institutionnelles rendent plus difficile la modification du CFP qu'il faudrait créer des mécanismes d'adaptation au sein de cette structure. L'Union européenne pourrait ainsi améliorer le financement de ses priorités politiques pendant la durée de validité du CFP, notamment après avoir surmonté les conséquences de la crise financière et de l'euro.

²⁹ Parlement européen, *Budget européen 2014-2020 et nouvelles ressources propres*, Communiqué de presse, 29.06.2011.

Bibliographie

Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EU/Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU, *Für eine erfolgreiche Landwirtschaft in Europa. COPA/COGECA-Beitrag zur Überprüfung des EU-Haushalts in 2008/09*, Bruxelles, 01.04.2008.

Auswärtiges Amt, *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“*, Berlin, 07.08. 2008.

Auswärtiges Amt, *Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Überprüfung des EU-Haushalts“*, Berlin, 25.11. 2010.

Bündnis90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, *Eine ökologisch und sozial nachhaltige EU braucht stabile Finanzen*, Fraktionsbeschluss, Berlin, 06.05.2008.

Bundesrat, *Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente: Überprüfung des EU-Haushalts*, KOM(2010) 700 endg., BR-Drs. 667/10, Berlin, 17.12.2010.

Bundestag, *Mitteilung der Europäischen Kommission zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union ab 2014*. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6549 –, elektronische Vorab-Fassung, BT-Drs. 17/6687, 22.07.2011.

Bundesverband der Deutschen Industrie, *Europa durch einen modernen Haushalt stärken. Stellungnahme zum Konsultationspapier der EU-Kommission im Hinblick auf die Überprüfung des Haushalts (2008/2009)*, Berlin, 09.04.2008.

U. Bux, « Was ändert sich im Haushaltsverfahren der EU durch den Vertrag von Lissabon? », *Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung*, 35, 2009, p. 244-249.

CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, *Für einen sparsamen und zielgerichteten Haushalt. Positionspapier zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union*, 01.03.2011.

CDU/CSU/FDP, *Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, Berlin, 24.10.2009.

Commission européenne, *Communication de la Commission. Réformer le budget, changer l'Europe. Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009*, SEC/2007/1188 final, 2007, 12.09.2007.

Commission européenne, *Le réexamen du budget de l'UE. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux*, COM/2010/0700 final, 2010, 19.10.2010.

Commission européenne, *Un budget pour la stratégie Europe 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2011/0500 final, 29.06.2011.

Confédération européenne des syndicats, *Les perspectives financières de l'UE après 2013*. Résolution de la CES adoptée lors du Comité exécutif des 8-9 mars 2011.

CSU-Landesgruppe, *Leitlinien für die Überprüfung des EU-Finanzsystems. Beschluss der XXXII*, Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Wildbad-Kreuth, 07-09.01.2008.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag, *Stellungnahme zum Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushaltes (2008/2009)*, Bruxelles, 15.04.2008.

Députés européens du parti Die Linke, *Der Kampf ums Geld hat begonnen!*, Communiqué de presse, Strasbourg, 08.06.2011.

Die Linke, *Solidarität, Demokratie, Frieden – Gemeinsam für den Wechsel in Europa!*, *Europawahlprogramm 2009 der Partei Die Linke, Beschluss des Europarteitages*, Essen, 28.02.2009.

FDP-Bundestagsfraktion, *Reform der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Positionspapier der FDP-Bundestagsfraktion*, 30.01.2007.

Parlement européen, *Budget européen 2014-2020 et nouvelles ressources propres*, Communiqué de presse, 29.06.2011.

SPD-Bundestagsfraktion, *Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zur Überprüfung des EU-Haushalts*, Berlin, 08.04.2008.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Almut Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, « Note du Cerfa », n° 88, juillet 2011.

Louis-Marie Clouet Andreas Marchetti, *Incertitudes sur la PSDC – une nécessaire réflexion franco-allemande*, « Visions franco-allemandes », n° 19, juillet 2011.

Franz-Josef Meiers, *La réorganisation de la Bundeswehr – la quadrature du cercle*, « Note du Cerfa », n° 87, juin 2011.

Oskar Niedermayer, *La crise du parti libéral allemand*, « Note du Cerfa », n° 86, juin 2011.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».