

N° 603

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le rabais
britannique,*

Par M. Pierre BERNARD-REYMOND,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LE RABAIS BRITANNIQUE	5
I. UN MÉCANISME DE PLUS EN PLUS COMPLEXE DANS SES RÈGLES	5
A. À L'ORIGINE, UNE CRÉATION JUSTIFIÉE	5
1. <i>Un objectif initial clair : compenser un désavantage budgétaire structurel</i>	6
a) Un problème identifié dès l'origine	6
b) La reconnaissance du droit du Royaume-Uni à un dédommagement spécifique.....	8
2. <i>Un premier rééquilibrage déjà assez élaboré</i>	10
a) La base de calcul du rabais : la différence entre les parts du Royaume-Uni dans l'assiette TVA et dans les dépenses réparties de l'Union	10
b) Une charge partagée entre les partenaires du Royaume-Uni selon des règles d'emblée relativement compliquées.....	11
B. UN MÉCANISME RENDU PLUS COMPLEXE PAR DIFFÉRENTES ÉVOLUTIONS	13
1. <i>La déduction de l'« avantage » britannique</i>	13
a) Une amélioration de la situation budgétaire du Royaume-Uni	13
b) Une adaptation de la correction britannique.....	13
2. <i>Les conséquences de l'élargissement</i>	15
a) Le cas des dépenses de préadhésion.....	16
b) Les dépenses dans les nouveaux États membres	16
3. <i>Les exigences des plus gros contributeurs : le « rabais sur le rabais », quintessence de la complexité budgétaire</i>	19
a) Le précédent allemand	19
b) Le quartet des mécontents.....	19
II. UN SYSTÈME DE MOINS EN MOINS JUSTIFIÉ DANS SES PRINCIPES	23
A. DES FONDEMENTS DISCUTABLES DÈS LE COMMENCEMENT	23
1. <i>Un déséquilibre budgétaire pourtant indéniable</i>	23
a) Une contribution disproportionnée ?	23
b) La PAC en ligne de mire	27
c) Un déficit structurel important mais compensé	29
2. <i>Une compensation contestable</i>	31
a) Une conformité aux traités douteuse	32
b) Des références statistiques sujettes à caution	34
c) Des bienfaits économiques ignorés	36

B. UN PROCESSUS DEVENU INÉQUITABLE	39
1. <i>Une légitimation indispensable</i>	39
a) Correction ou arrangement ?	39
b) Une exigence d'équité fondamentale	39
2. <i>Une charge budgétaire dont le caractère excessif n'est plus évident, compte tenu d'une prospérité relative améliorée</i>	40
a) Une prospérité relative considérablement améliorée	40
b) Un fardeau qui ne paraît pas aujourd'hui accablant	43
3. <i>Une PAC devenue beaucoup plus acceptable par les Britanniques</i>	46
a) Des principes directeurs libéralisés	47
b) Une part réduite dans les dépenses communautaires	47
c) Des retours britanniques conformes à la norme	48
d) Des concessions bilatérales inégales	49
e) Une propension à importer en dehors de l'Europe qui reste pourtant forte	51
4. <i>Des injustices imparfaitement réparées</i>	52
a) Les adaptations de 1988 et 2000	53
b) Les concessions faites aux plus gros contributeurs nets	53
c) Une participation incomplète du Royaume-Uni aux dépenses d'élargissement	54
d) De nouvelles inégalités au détriment, notamment, de la France	56
CONCLUSION	59
EXAMEN EN COMMISISON	61

LE RABAIS BRITANNIQUE

« *I want my money back* » : Si le problème se résumait vraiment à cette formule lapidaire et célèbre de Mme Thatcher, il serait facile à comprendre, sinon à résoudre.

Mais le « rabais » ou « correction » britannique est un mécanisme devenu de plus en plus complexe dans ses règles et de moins en moins justifié dans ses principes.

Il s'agit d'une somme qui représente une dépense de 5 à 6 milliards d'euros pour l'Union européenne (environ 5 % de ses recettes), avec une participation française dont la proportion est de plus d'un quart (27 % dans le budget 2009, soit 1,4 milliard d'euros. En 2008, le montant du chèque français a atteint son maximum : 1,7 milliard d'euros, c'est-à-dire près de 10% de la contribution totale de la France au budget de l'Union).

I. UN MÉCANISME DE PLUS EN PLUS COMPLEXE DANS SES RÈGLES

Pour des raisons liées à des modifications des ressources du budget européen à l'élargissement de l'Union et aux exigences d'autres États contributeurs nets, le système de calcul du rabais britannique est devenu de plus en plus compliqué.

A. À L'ORIGINE, UNE CRÉATION JUSTIFIÉE

La raison d'être initiale du rabais britannique était simple. Il s'agissait d'offrir au Royaume-Uni, à sa demande, une compensation pour le déséquilibre important existant entre ses contributions au budget européen et les dépenses financées par l'Union sur le territoire britannique.

1. Un objectif initial clair : compenser un désavantage budgétaire structurel

a) Un problème identifié dès l'origine

La conversion à l'Europe des Britanniques (les conservateurs puis les travaillistes), au début des années soixante, résulte en grande partie de considérations économiques et monétaires¹.

Pour l'industrie, les avantages de l'intégration (accès facilité au marché commun) l'emportaient largement sur ses inconvénients (moindre protection douanière vis-à-vis de l'extérieur et préférence réduite sur les marchés du Commonwealth). Mais l'agriculture anglaise, à la fois peu exportatrice et bien structurée, ne pouvait prétendre, d'emblée, qu'à une faible partie des fonds européens tandis que la Grande-Bretagne aurait eu à verser au FEOGA 90 % du produit des prélèvements effectués sur ses importations, considérables, en provenance du Commonwealth et de pays tiers. En outre, les Britanniques craignaient les répercussions de la PAC sur le coût de la vie et les salaires.

Aussi le gouvernement du Royaume-Uni a-t-il dû tenir compte dans les négociations préalables à son entrée dans le marché commun, non seulement du désir d'arrangements transitoires des industriels, mais surtout des demandes d'aménagement des agriculteurs².

En annonçant, en 1967, aux communes son intention de présenter une nouvelle demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE, le Premier ministre travailliste de l'époque, M. Wilson, évoquait d'ailleurs l'ouverture de négociations « *visant à sauvegarder les intérêts essentiels du pays* ». Son ministre des affaires étrangères pro-Européen, M. Brown, faisait preuve néanmoins de bonne volonté, en réduisant considérablement la liste des conditions et préalables mis en avant précédemment par M. Heath lors des négociations de 1962. Il était prêt, notamment, à accepter le tarif extérieur commun et la politique agricole commune, mais **à la condition d'une révision**

¹ *Eu égard :*

– à la réorientation, de fait, du commerce extérieur : la part du Commonwealth dans les exportations anglaises n'était plus que d'un tiers en 1967 (contre plus de la moitié en 1951). Celle de la CEE avait presque doublé entre 1958 et 1964 ;

– aux difficultés de la livre : une adhésion au marché commun était susceptible de contribuer à améliorer les cours du sterling, en stimulant l'économie britannique.

² *Le gouvernement britannique pratiquait une politique de soutien aux revenus des agriculteurs par catégories de produits. L'adoption du système, différent, de prix européens aurait eu pour conséquence d'encourager la production de céréales au détriment de celle d'autres aliments (lait, viande, œufs).*

de la répartition des coûts financiers de celle-ci. En revanche, il faisait preuve d'une certaine fermeté concernant l'écoulement de produits des Antilles ou de Nouvelle Zélande.

Ces efforts, toutefois, allaient être une nouvelle fois mis en échec par l'opposition du Général de Gaulle à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun.

Celle-ci ayant fini néanmoins par avoir lieu, le 1^{er} janvier 1973, M. Wilson, revenu au pouvoir en 1974, allait aussitôt procéder à une critique du système européen de ressources propres et réclamer un « *juste équilibre entre les recettes et les dépenses* », c'est-à-dire entre ce qu'un État membre apporte, financièrement, à la Communauté et ce qu'il en reçoit.

Sa revendication était fondée sur deux arguments :

– la part du Royaume-Uni dans les **ressources** de l'Union, en premier lieu, était plus importante que celle des autres États membres, que ce soit au titre :

➤ des prélèvements agricoles et des droits de douane (les deux ressources propres traditionnelles), du fait du montant élevé des importations britanniques en provenance de pays tiers ;

➤ ou de la recette TVA, en raison de la place éminente, outre-Manche, des dépenses de consommation dans le PNB.

– mais son pays, en second lieu, bien qu'il contribuât ainsi davantage au budget communautaire, en recevait moins, **en retour**, structurellement, car il ne bénéficiait que modestement des financements de la politique agricole commune, disposant d'une population agricole comparativement moins nombreuse et d'un marché agricole intérieur bien structuré avec peu de production excédentaire.

Le Conseil européen a progressivement accédé aux insistantes demandes britanniques, même si elles n'étaient pas conformes aux principes fondamentaux de la solidarité budgétaire européenne et de la préférence communautaire pour les produits originaires de l'Union.

Il faut reconnaître que la France avait créé des précédents, d'abord en matière de « juste retour », au sein de l'Euratom, puis en obtenant par la politique de la chaise vide, menée par le Général de Gaulle, en 1965, le maintien de la prise à l'unanimité des décisions communautaires¹ lorsqu'un

¹ La France craignait une remise en cause indirecte de la politique agricole commune qu'elle avait eu beaucoup de mal à faire accepter par ses partenaires.

« intérêt vital » d'un État membre est en jeu (compromis de Luxembourg de janvier 1966).

b) La reconnaissance du droit du Royaume-Uni à un dédommagement spécifique

Le sommet des chefs d'État européens¹ tenu à Paris, les 9 et 10 décembre 1974, a tout d'abord reconnu la « *situation inacceptable* » du Royaume-Uni, dans une logique de « juste retour », face aux modifications alors envisagées du système des ressources propres communautaires (droits de douane et TVA).

Ces dernières, indépendantes des gouvernements, étaient censées devoir financer non plus 60 % mais l'intégralité des dépenses européennes à partir du 1^{er} janvier 1975.

La Grande-Bretagne faisait valoir que ce système la placerait dans une situation où, selon ses estimations, ses contributions représenteraient, en 1978, 24 % des ressources du budget communautaire alors qu'elle ne bénéficierait que de 10 % de ses dépenses et que son PNB ne correspondait qu'à 14 % du produit de la Communauté.

Sur ces considérations, le Conseil européen de Dublin des 10 et 11 mars 1975 a admis la création, proposée par la Commission, d'un « **mécanisme correcteur** », de portée générale, au profit d'États membres remplissant certaines conditions².

Ce dispositif n'a jamais trouvé à s'appliquer.

¹ Les chefs de gouvernement ont décidé, à l'issue de ce sommet, de se réunir au moins trois fois par an : c'est la création du Conseil européen.

² Le Conseil avait demandé que le mécanisme correcteur soit plafonné (à 3 % des dépenses budgétaires totales) et que sa base soit réduite en cas d'excédent de la balance des paiements du bénéficiaire (la correction, dans ce cas, ne devait plus jouer que sur l'écart entre les versements au titre de la TVA et la part relative du pays concerné dans le PNB communautaire). Les conditions requises – contribution excédant de 10 % la quote-part du PNB, richesse et croissance inférieures à la moyenne communautaire (de 15 % s'agissant du PNB par tête et de 20 % pour la croissance en volume) – n'ont jamais été satisfaites par aucun État membre.

Le Royaume-Uni, en fait, ne s'est vu verser ses premières compensations qu'après 1980, au titre de la politique régionale européenne¹.

Mais à **Fontainebleau**, en 1984, l'obstination britannique allait finir par payer, avec le passage des principes à la réalité, sous la forme du versement chaque année à la Grande-Bretagne, par ses partenaires, d'un « chèque »² compensant la majeure partie de la différence entre ses contributions et ses retours communautaires.

Les conclusions du sommet contiennent, à la fois :

– la reconnaissance d'un principe général : « *tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* » ;

– la décision d'appliquer ce précepte (selon des modalités qui seront précisées l'année suivante, en 1985) au cas particulier du Royaume-Uni.

Dès son arrivée au pouvoir, en 1979, Margaret Thatcher avait repris l'antienne déjà répétée par ses prédécesseurs : le système des ressources propres de la Communauté était « inacceptable » pour son pays, dont la contribution se trouvait être « largement excédentaire » du fait qu'il devait verser au budget européen davantage de droits de douane que ses partenaires, en raison de ses liens avec le Commonwealth et, plus généralement, de l'importance de ses importations alimentaires d'origine extérieure.

En outre, soulignait-elle, « *il nous est attribué moins de subventions* ». Mme Thatcher mettait ainsi en cause la PAC, destinataire, à l'époque, de 70 % des crédits communautaires et source, selon elle, de « distorsions » budgétaires et de gaspillages financiers.

Enfin, le Premier ministre britannique faisait valoir que son pays était, à l'époque, l'un des plus pauvres de la CEE malgré le pétrole de la mer du Nord³, avec le septième PIB par habitant.

¹ Règlement n° 2744/80 du Conseil du 27 octobre 1980 prévoyant des mesures supplémentaires en matière de politique régionale au profit du Royaume-Uni.

Ce principe d'un traitement par les dépenses du problème du déséquilibre budgétaire britannique avait été esquissé par les conclusions du sommet européen de Dublin des 29 et 30 novembre 1979 : la Commission était priée de trouver des solutions respectant l'acquis et la solidarité communautaire et impliquant **une participation plus importante du Royaume-Uni aux affectations des dépenses concernées** dans la perspective d'une plus grande convergence économique au sein du marché commun.

² Il s'agit en fait d'une réduction, financée par ses partenaires, de sa contribution au budget de l'Union, d'où les qualificatifs de « rabais » ou « ristourne » (voir plus loin).

³ dont les gisements ont commencé à être exploités dans les années soixante-dix, la Grande-Bretagne devenant d'abord autosuffisante, en 1980, puis exportatrice après que la production eut atteint un sommet, en 1985.

2. Un premier rééquilibrage déjà assez élaboré

La « **charge budgétaire excessive** » du Royaume-Uni (selon les termes de l'accord de Fontainebleau de 1984) allait lui être partiellement *remboursée* par ses partenaires selon une décision ultérieure du Conseil relative aux ressources propres de la Communauté, prise l'année suivante, le 7 mai 1985.

Le Royaume-Uni obtenait, comme prévu, une réduction de ses versements (d'où le terme « rabais »).

Cette compensation était supportée par les autres États membres, l'Allemagne, autre contributeur net important, se voyant accorder, de son côté, un allègement de sa participation au dédommagement en question.

a) La base de calcul du rabais : la différence entre les parts du Royaume-Uni dans l'assiette TVA et dans les dépenses réparties de l'Union

Depuis la décision du Conseil qui a suivi l'accord de Fontainebleau de 1984, le montant de la « correction »¹ initiale accordée au Royaume-Uni est calculé selon les mêmes principes.

La base de calcul du rabais britannique est la mesure de la différence entre les parts du Royaume-Uni dans la somme des assiettes TVA, d'une part, et dans le total des dépenses réparties², d'autre part, des différents pays membres de l'Union.

On évalue ainsi un pourcentage qui est appliqué au total des dépenses réparties.

Les deux tiers du résultat obtenu par ce calcul donnent une première estimation du montant du chèque britannique (« **correction initiale** »).

¹ Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une **correction**, mais d'une compensation d'un déséquilibre budgétaire que le mécanisme en cause tend à perpétuer puisqu'il n'incite aucunement à sa réduction.

² Y compris les dépenses administratives, réparties entre les États membres selon une certaine clé, mais à l'exclusion des dépenses d'action extérieure et de préadhésion. Du côté des ressources, s'agissant d'évaluer le solde net britannique, il n'est pas tenu compte du montant des ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisations sucre et isoglucose).

Correction initiale du déséquilibre budgétaire britannique

$$\text{Rabais britannique (première estimation)} = \frac{2}{3} \left[\frac{\% \text{ R.U. dans la somme des assiettes TVA}}{\% \text{ R.U. dans le total des dépenses réparties}} \times \frac{\text{total R.U. des dépenses réparties}}{\text{dépenses réparties}} \right]$$

Cette formule, qui fait intervenir plusieurs pourcentages, est beaucoup moins intuitive qu'un calcul qui consisterait par exemple à limiter la contribution nette à une fraction du PNB d'un pays.

Elle se réfère à la TVA communautaire, ce qui est un autre facteur de complexité, comme on le verra plus loin, même si l'assiette considérée a l'avantage d'avoir été harmonisée au sein de l'Union¹.

Le montant de la compensation est soumis en outre à certains aléas. On voit, en effet, que :

– le plafonnement de l'assiette risque d'entraîner une diminution du montant du chèque britannique, si la part du Royaume-Uni dans les ressources TVA s'en trouve réduite sans que cela affecte les dépenses effectuées sur son territoire² ;

– l'élargissement, en revanche, tend à faire augmenter le chèque, car il dilue la part britannique dans les dépenses réparties davantage que dans la somme des assiettes TVA.

b) Une charge partagée entre les partenaires du Royaume-Uni selon des règles d'emblée relativement compliquées

Les décisions relatives aux ressources propres (DRP) du Conseil prises en mai 1985 ont défini des principes de base qui sont toujours valables aujourd'hui :

– le Royaume-Uni ne participe pas au financement de sa propre compensation ; le contraire eût été certes surprenant !

¹ Directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977.

– Le calcul de l'assiette fait intervenir diverses corrections et compensations. Il s'effectue à partir de l'évaluation d'une assiette intermédiaire faisant jouer les taux moyens pondérés des différents États membres. L'assiette finale est plafonnée à une certaine proportion du PNB (écrêtement).

– Il existe un taux uniforme et un taux d'appel qui ne doit pas dépasser une certaine limite (taux maximal), l'assiette à prendre en compte pour le calcul du taux d'appel étant par ailleurs écrêté (cf. ci-dessus).

² Toutefois, l'effet conjugué de l'écèlement et de la progression dans l'ensemble des ressources de celles qui sont fondées sur le RNB avantage le Royaume-Uni (voir plus loin).

– celle-ci lui est accordée sous la forme d'une réduction de ses versements au titre de la TVA (et, éventuellement, si cela ne suffit pas, de ses contributions RNB¹) ;

– la charge financière correspondante² est assumée par les autres États, l'année suivante, en fonction de leurs parts respectives dans la contribution d'équilibre (TVA d'abord, puis RNB, à partir de 1988) ;

– cette répartition a été ajustée de façon à réduire la part d'abord de l'Allemagne³ (puis celle des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède). La participation des autres pays s'en est, naturellement, trouvée accrue d'autant, selon des calculs complexes.

Cette complexité initiale a été aggravée par :

– la déduction de l'« avantage » résultant pour le Royaume-Uni de différentes modifications⁴ du système de ressources propres de l'Union ;

– des réductions au titre des dépenses de préadhésion puis d'élargissement ;

– un « rabais sur le rabais » accordé aux États dont la contribution nette est la plus importante : l'Allemagne, puis les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

¹ La DRP du 24 juin 1988 a décidé la création d'une ressource propre, fondée sur la somme des PNB des États membres, qui s'ajoute à celle basée sur la TVA et s'y substitue en tant qu'élément d'équilibre budgétaire. Elle va devenir la principale source de financement des dépenses communautaires.

² Mme Thatcher avait d'abord obtenu le versement exceptionnel d'une déduction forfaitaire de 1 milliard d'écus à l'entrée en vigueur de l'accord de Fontainebleau.

L'institutionnalisation de la correction britannique introduisait des contradictions dans le texte de la DRP de 1985. Celle-ci affichait, en effet, d'abord le principe d'un **taux uniforme** appliqué à l'assiette TVA harmonisée des États membres. Puis elle faisait référence à des **taux différenciés** (de par la correction britannique) pour le Royaume-Uni et chacun de ses partenaires.

³ Illustration d'un effet de contagion : chaque État contributeur net important va revendiquer des compensations, d'abord sous la forme d'une réduction de sa participation au chèque britannique. Cette dernière, pour l'Allemagne, était ainsi, à l'origine, réduite d'un tiers. Elle le sera ensuite des trois quarts, non seulement pour l'Allemagne, mais aussi pour les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède.

⁴ Écrêtement et réduction du taux uniforme de TVA, introduction de la ressource RNB.

B. UN MÉCANISME RENDU PLUS COMPLEXE PAR DIFFÉRENTES ÉVOLUTIONS

1. La déduction de l'« avantage » britannique

a) Une amélioration de la situation budgétaire du Royaume-Uni

– L'introduction en 1988 d'une ressource propre complémentaire d'équilibre, fondée sur la somme des PNB (aujourd'hui des RNB) des États membres, a eu pour effet de réduire la contribution brute britannique au budget européen.

La part du Royaume-Uni dans l'assiette de cette nouvelle recette, devenue la plus importante source de financement du budget européen, est en effet inférieure à celle de sa part dans l'assiette TVA et reflète en même temps plus fidèlement sa « prospérité relative » (termes figurant dans les conclusions du sommet de Fontainebleau).

Toutes choses égales par ailleurs quant au calcul du montant du chèque, le déséquilibre budgétaire que celui-ci a pour objet de corriger tend ainsi, spontanément, à s'atténuer.

Cet effet l'emporte sur celui, plus difficile à évaluer et éventuellement contraire, de l'écrêtement de l'assiette de la TVA¹.

– Le Royaume-Uni a aussi bénéficié d'un gain du fait de l'augmentation des frais de perception des ressources propres traditionnelles (RPT), dont le taux est passé, après 2000, de 10 % à 25 % des montants recouverts². Or, les droits de douane perçus par ce pays sont comparativement importants, du fait du montant élevé de ses importations en provenance de l'extérieur de l'Union.

b) Une adaptation de la correction britannique

La Décision sur les Ressources Propres (DRP) du Conseil du 24 juin 1988 a considéré que les conclusions de celui des 25 et 26 juin 1984, relatives à la correction des déséquilibres budgétaires, devaient être « adaptées », en ce

¹ Sa limitation à 50 % du RNB de chaque État membre est susceptible de faire baisser la part du Royaume-Uni dans les ressources correspondantes sans affecter la répartition des dépenses prises en considération. Or, toute diminution de l'écart entre ces deux proportions fait baisser le montant du chèque.

² DRP du Conseil du 29 septembre 2000 (2000/597/CE, Euratom), le principe de l'augmentation ayant été décidé par le Conseil des 24 et 25 mars 1999.

qui concerne le mécanisme de compensation alors élaboré pour « tenir compte de l'écrêtement de l'assiette de la TVA et de l'introduction d'une ressource complémentaire ».

L'effet pour le Royaume-Uni de ces mesures serait corrigé par un ajustement de la compensation qui lui avait été accordée auparavant. Mais, selon les conclusions de la DRP du 29 septembre 2000, la méthode initiale de calcul du montant du chèque britannique ne devait pas s'en trouver modifiée (d'où l'idée de soustraire de ce total celui évalué, par ailleurs, du gain résultant non seulement des mesures concernant la TVA, mais aussi de l'augmentation des frais de recouvrement des Ressources Propres Traditionnelles (RPT).

Après avoir donc calculé une correction initiale, selon le mécanisme de Fontainebleau, les services de la Commission évaluent l'avantage que retire le Royaume-Uni de l'écrêtement de la TVA, de la réduction du taux uniforme de TVA, et de l'introduction de la Ressource RNB¹.

En soustrayant cet avantage de la correction initiale², ils procèdent à une estimation de ce qu'ils appellent la **correction de base**. Ils retranchent ensuite de ce dernier total, celui des gains exceptionnels de RPT du Royaume-Uni.

Le montant provisoire du chèque britannique est ainsi égal, à ce stade, à celui de la correction initiale, amputé à deux reprises par la déduction d'abord de l'« avantage », puis des gains de RPT.

Chèque britannique avant prise en compte des dépenses de préadhésion et d'élargissement =
correction de base (correction initiale - avantage) – gains exceptionnels de RPT

Ces premières « corrections de la correction » ne facilitent évidemment pas la lisibilité du mécanisme en question. En outre, elles rendent plus aléatoire le montant du chèque britannique.

Celui-ci, en effet, est sensible (cf. tableau suivant) aux variations de l'« avantage », évoqué plus haut, qui dépendent de la double évolution, difficilement prévisible, des parts relatives du Royaume-Uni dans l'assiette TVA, d'une part, et dans le RNB européen, d'autre part.

¹ Selon la DRP du 7 juin 2007, les services de la Commission doivent calculer, à cette fin, la différence entre ce que le Royaume-Uni aurait dû payer si la réforme de 1988 n'avait pas été effectuée (avec des assiettes de TVA non écrêtées) et les versements dont il est effectivement redevable en vertu du nouveau régime des ressources propres en vigueur.

² Dite aussi, parfois, « de référence ».

Déduction des avantages découlant pour le Royaume-Uni des récentes réformes
du régime des ressources propres de l'Union

	Rabais 2006 PSR 2007	Rabais 2007 PSR 2008	Rabais 2008 PSR 2009	Rabais 2009 PSR 2010
(1) correction initiale	5 403	6 796	5 501	4 614
(2) avantage	27	276	289	1 095
(3) correction de base = (1) – (2)	5 376	6 521	5 211,5	3 519,3
(4) gains exceptionnels RPT	- 9,2	- 41,7	- 42,8	- 0,2
Correction = (3) – (4)	5 385	6 562	5 254	3 619

PSR : Prélèvement sur recettes

NB : Le montant du chèque calculé au titre de l'année n est encaissé l'année n + 1.

Source : Direction du Budget

2. Les conséquences de l'élargissement

Les dépenses en faveur des pays candidats ou des nouveaux membres de l'Union risquaient, a priori, de provoquer une augmentation du chèque britannique. En effet, elles entraînaient une diminution de la part du Royaume-Uni plus forte dans les dépenses réparties que dans l'assiette TVA européenne¹.

Accepter une neutralisation de cet effet était indispensable pour le Royaume-Uni, s'il ne voulait pas être mis en contradiction avec sa position très favorable à l'élargissement de l'Union.

Ne pas y consentir aurait, en effet, été interprété comme un refus britannique de participer aux charges correspondantes nécessaires. Aussi, Tony Blair a-t-il été contraint de concéder à ses partenaires, en 2005², une diminution de la correction qui aurait dû être versée au Royaume-Uni, « à frontières européennes constantes », ce qui ne s'était jamais produit depuis l'instauration de ce mécanisme en 1988.

La Décision sur les Ressources Propres, précitée, du Conseil du 7 juin 2007, prévoit ainsi de réduire le montant total de référence des dépenses réparties, utilisé dans le calcul du rabais britannique, de celui :

¹ Ces assiettes sont, en principe, inchangées en phase de pré-adhésion.

² Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 sur les perspectives financières 2007-2013.

- des dépenses annuelles de préadhésion dans les pays candidats,
- des dépenses effectuées dans les nouveaux États membres (à l'exception de certaines dépenses agricoles, notamment les aides directes et de marché de la PAC).

La méthode choisie est donc différente de celle retenue pour la déduction de l'avantage britannique, évalué indépendamment du calcul du chèque, et soustrait ensuite du montant de ce dernier.

a) Le cas des dépenses de préadhésion

La DRP de 2007 exige que les dépenses non prises en compte dans le calcul de la correction britannique avant chaque élargissement le demeurent après (de façon à ne pas accroître à chaque fois la compensation accordée au Royaume-Uni).

Elle prévoit ainsi, notamment, que le montant total des dépenses réparties soit réduit, jusqu'en 2014, « *d'un montant équivalant aux **dépenses annuelles de préadhésion**¹ effectuées dans les pays candidats* ».

b) Les dépenses dans les nouveaux États membres

Concernant les dépenses dans les États membres qui ont adhéré à l'Union après le 30 avril 2004, elles sont progressivement soustraites, elles aussi, du total des dépenses réparties rentrant dans le calcul du rabais britannique, à partir de la correction 2008 (budgétisée en 2009), à l'exception de certaines dépenses agricoles.

Le calendrier de réduction de la correction britannique du montant des dépenses d'élargissement suit la progressivité suivante :

¹ Les montants calculés sont corrigés chaque année de l'inflation telle qu'elle est estimée pour l'Union européenne par la Commission. La réduction prend effet à partir de 2004, pour les dépenses de préadhésion de 2003.

Réduction de la correction britannique

Année de budgétisation de la correction	% des dépenses d'élargissement à exclure du total des dépenses réparties prises en compte
2009	20
2010	70
2011	100

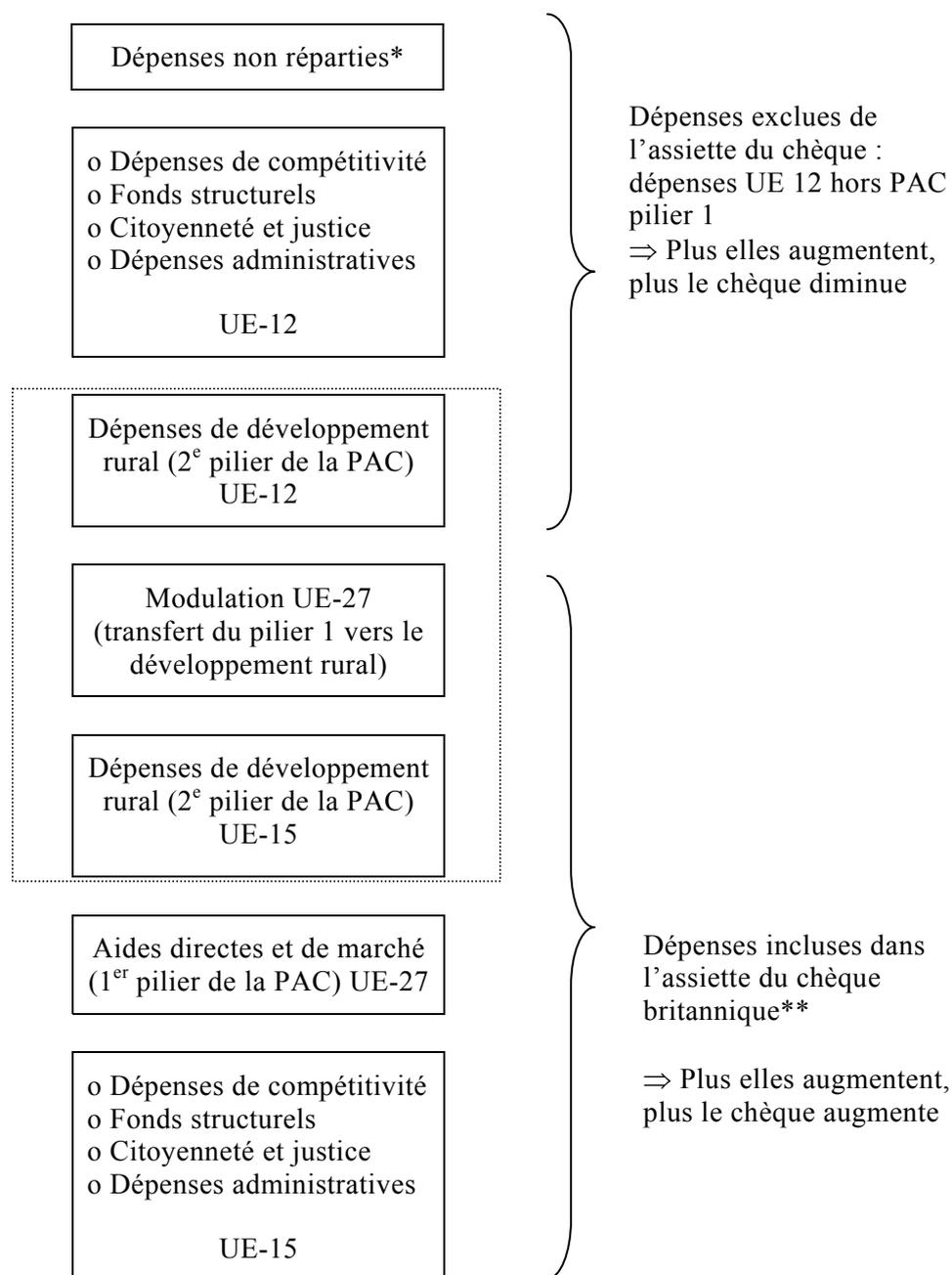
Le Royaume-Uni a obtenu que soient exclues de la réduction de sa compensation certaines dépenses agricoles, auxquelles il est hostile par principe, effectuées dans les nouveaux États membres (cf. tableau suivant).

Il s'agit essentiellement des paiements agricoles directs et des dépenses de marché (premier pilier de la PAC).

Bien qu'opposé à ces dépenses, le Royaume-Uni accepte qu'elles contribuent à augmenter son chèque, puisqu'elles se trouvent ainsi incluses dans le montant des dépenses réparties prises en considération dans l'évaluation de cette compensation, d'une façon qui tend à la majorer (cf. supra).

Les autres dépenses effectuées dans les nouveaux États membres (au titre de la compétitivité et dans le cadre des fonds structurels pour la majeure partie) sont, en revanche, soustraites des dépenses réparties concernées de telle sorte que l'élargissement ne contribue pas à augmenter le rabais britannique.

Assiette du chèque britannique (réforme de 2007) compte tenu de l'élargissement



* *Dépenses non attribuées à un État membre et dépenses de relations extérieures de l'UE*

** *Cette assiette est minorée d'un montant forfaitaire ajusté de l'inflation correspondant à l'enveloppe allouée à l'UE-12 au titre de la préadhésion avant l'élargissement*

 *Traitement particulier du développement rural*

Le premier ministre Tony Blair a obtenu que l'ajustement à la baisse de la compensation accordée à son pays, du fait de l'élargissement, ne dépasse pas¹ 10,5 milliards d'euros (aux prix de 2004).

3. Les exigences des plus gros contributeurs : le « rabais sur le rabais », quintessence de la complexité budgétaire

a) Le précédent allemand

La DRP du Conseil du 7 mai 1985 qui mettait en œuvre les conclusions du sommet de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984, avait limité, à l'origine, la participation de l'Allemagne au financement de la correction britannique.

La quote-part de ce pays, eu égard à l'importance de sa contribution nette au budget communautaire, avait ainsi été réduite d'un tiers par rapport à celle qu'il aurait dû normalement payer, selon le mode de calcul retenu².

Un tel régime de faveur pouvait toutefois à certains égards se justifier, l'Allemagne étant, de loin, le premier contributeur au budget européen, que ce soit en montant brut ou en solde net³.

La correction britannique et ce premier « rabais sur le rabais » allemand avaient cependant ouvert une brèche dans la solidarité budgétaire européenne dans laquelle d'autres contributeurs nets allaient bientôt s'engouffrer.

b) Le quartet des mécontents

La Commission européenne notait, en effet, en 1998⁴, que certains pays, considérant leurs soldes budgétaires négatifs comme excessifs au regard de leur prospérité, dénonçaient une situation qui voyait d'autres États, de

¹ Une hausse de ce plafond est prévue en cas de nouvel élargissement. Elle est calculée en fonction de la différence entre l'ajustement de la correction, à frontière constante d'une part, et effets de l'élargissement compris, d'autre part.

² Une déduction était d'abord appliquée au montant que le Royaume-Uni aurait dû acquitter, en application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA communautaire. La charge en était répartie en proportion du versement attendu de chaque État au titre de la ressource communautaire considérée. Les quote-parts respectives étaient enfin ajustées en fonction de la limitation de celle de l'Allemagne.

³ Selon un article de Nicolas-Jean Brehon publié dans le Monde de l'économie du 2 février 1999 : « Pendant près de quarante ans, l'Allemagne a financé environ 30 % du budget européen, une part équivalente à celles de la France et de l'Italie ou du Royaume-Uni réunis, autant que les onze autres États membres » (dans l'UE-15).

⁴ Rapport sur le fonctionnement du système des ressources propres du 7 octobre 1998.

capacité contributive comparable afficher des déficits beaucoup plus réduits, voire des excédents (la France était visée).

Solde budgétaire opérationnel (1)

% RNB	Année 2000	Année 2009
Allemagne	- 0,40	- 0,26
Suède	- 0,40	- 0,03
Pays-Bas	- 0,36	+ 0,02
Autriche	- 0,21	- 0,15
France	- 0,05	- 0,30
Italie	+ 0,10	- 0,34

(1) Hors dépenses administratives et RPT, y compris rabais britannique

Source : Commission européenne – Rapport financier sur le budget de l'UE 2009

Avant la négociation des perspectives financières 2000-2006, la Suède, les Pays-Bas et l'Autriche s'étaient ainsi joints à l'Allemagne pour former un « *quartet des contributeurs nets mécontents* », réclamant un système qui mette fin aux déséquilibres budgétaires qui les désavantageaient. Ces quatre pays allaient obtenir, dans un premier temps, une réduction des trois quarts de leur part dans le financement du rabais britannique¹, puis d'autres avantages particuliers².

Il en est résulté une augmentation de la participation de la France au financement du rabais britannique³ dont elle est aujourd'hui le premier payeur (avec 27 % du total en 2010).

*

¹ La DRP du 29 septembre 2000 concluait que « le financement de la correction des déséquilibres budgétaires en faveur du Royaume-Uni devait être modifiée pour permettre à l'Allemagne, à l'Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède de ramener leur contribution financière à 25 % de la contribution normale ».

² DRP des 15 et 16 décembre 2005 : taux d'appel réduits pour la TVA, pour les quatre pays concernés et réductions brutes de contributions RNB accordées plus particulièrement aux Pays-Bas et à la Suède, sur la période 2007-2013.

³ Un point haut a été atteint en 2008 avec un chèque de 1,7 milliard d'euros soit plus du quart (26,2 %) du total de la compensation versée au Royaume-Uni et près de 10 % de la contribution française au budget de l'Union. La DRP de décembre, à effet rétroactif, a entraîné, en outre, un surcoût temporaire de dépenses pour la France en 2009 au titre des exercices 2007 et 2008.

Avec :

– la « correction de la correction » pour la déduction de l'« avantage » découlant pour le Royaume-Uni de diverses modifications apportées au régime des ressources propres européennes (écrêtement de la TVA, ressource RNB...),

– les « adaptations » ou « ajustements » rendus nécessaires par l'élargissement de l'Union,

– les « rabais sur le rabais » consentis aux plus gros contributeurs nets,

le système du chèque britannique est devenu encore plus complexe.

Le tableau suivant récapitule les nombreuses évaluations et opérations à effectuer pour en calculer le montant.

Correction britannique pour l'année 2010	
1. Part R.U. dans l'assiette TVA non écrêtée	15,38 %
2. Part R.U. dans les dépenses réparties (- dépenses d'élargissement)	8,12 %
3. (1) – (2)	7,26 %
4. Total initial des dépenses réparties	112,12 Mds €
5. Dépenses liées à l'élargissement dont :	25,4 Mds €
dépenses de préadhésion	2,9 Mds €
dépenses dans les nouveaux États membres	22,5 Mds €
6. Dépenses réparties ajustées des dépenses liées à l'élargissement (4) – (5)	86,7 Mds €
7. Correction initiale 2/3 [(3) x (6)]	4,15 Mds €
8. Avantage du R.U. (écrêtement TVA, ressources RNB)	1,05 Md €
9. Correction de base (7) – (8)	3,10 Mds €
10. Gains exceptionnels de RPT	0,02 Md €
11. Correction finale (9) – (10)	3,08 Mds €

Il est vrai que le mécanisme du plafonnement de la réduction du chèque britannique résultant de l'élargissement peut être présenté de manière plus claire et plus parlante, en utilisant le tableau suivant :

*Exclusion des dépenses non agricoles effectuées
dans les nouveaux États membres du montant des dépenses réparties
prises en considération*

$$0,66 * \sum_{t=2008}^{2012} \left[\%reduc_t * \left(\frac{ncVAT_t^{UK}}{ncVAT_t^{EU}} * NAge_t^{1newMS} - \frac{ncVAT_t^{UK}}{ncVAT_t^{EU-27}} * NAge_t^{12newMS} \right) / Deflator_{2004-t}^{GDP} \right]$$

(Source : Document de la Commission européenne du 23 mai 2007
relatif à la correction britannique)

Il faut ajouter la répartition de la charge du financement du rabais entre les partenaires du Royaume-Uni selon leur part dans le RNB européen donne lieu elle aussi à des calculs compliqués en raison des réductions consenties aux quatre plus gros contributeurs nets (Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suède).

Par son lien fondamental avec l'assiette TVA, la seule référence statistique possible à l'origine, mais qui est aujourd'hui critiquée et rendue dépassée par la création de la ressource basée sur le RNB, **le système du rabais britannique est devenu aujourd'hui obsolète.**

Il est semblable à une machine à vapeur que l'on s'obstinerait à vouloir utiliser à l'ère de la traction électrique.

Les nombreuses modifications apportées au système témoignent, en effet, de son incapacité à s'adapter de lui-même aux évolutions de l'Union européenne (changements du système de ressources propres, élargissement, compensation du déséquilibre budgétaire d'autres pays).

II. UN SYSTÈME DE MOINS EN MOINS JUSTIFIÉ DANS SES PRINCIPES

A. DES FONDEMENTS DISCUTABLES DÈS LE COMMENCEMENT

1. Un déséquilibre budgétaire pourtant indéniable

Dès son adhésion à la CEE, en 1973, le Royaume-Uni a soulevé, comme on l'a vu, la question du déséquilibre entre sa contribution au budget communautaire, qu'il jugeait comparativement élevée, et, surtout, les dépenses communautaires, incontestablement réduites, dont il était destinataire, pour des raisons liées essentiellement aux structures de son agriculture et de ses échanges agro-alimentaires.

a) Une contribution disproportionnée ?

– À son arrivée au pouvoir, en février 1974, le nouveau Premier ministre travailliste, Harold Wilson, remet profondément en cause le contenu du compromis d'adhésion négocié par son prédécesseur le conservateur Edward Heath, à peine deux ans plus tôt en 1972.

Son ministre des affaires étrangères, James Callaghan, chargé de la renégociation du traité en question, précise les positions de son gouvernement dans deux discours successifs prononcés à Luxembourg en 1974.

Le premier texte, très dur, adressé le 1^{er} avril au Conseil des ministres des Neuf affirme que « *la Grande-Bretagne n'est disposée à contribuer aux ressources communautaires, que pour des montants équitables par rapport à ce que les autres pays membres paient et reçoivent* ». Il déclare, sans ambages, que les choses seront abordées par le Royaume-Uni « *de sorte à rechercher des modifications des politiques et décisions communautaires (et si nécessaire des traités) qui satisfassent nos besoins* ».

S'agissant de la politique agricole, il annonce que les contributions assurant sa mise en œuvre et les montants reçus en retour du budget communautaire seront étudiés par les britanniques « *avec un soin tout particulier* ». Au terme de cet examen, son gouvernement présentera les « *modifications* » qu'il juge « *nécessaires* » pour que la Grande-Bretagne reste membre de la Communauté. Il estime que la PAC « *accorde des privilèges à certains et impose des charges exagérées aux autres* ».

Enfin, il suggère que la Communauté « *adopte une attitude libérale sur la question des échanges agricoles* » qui puisse bénéficier non seulement aux pays du Commonwealth (et notamment au sucre des Antilles et au beurre de Nouvelle-Zélande¹), mais aussi à l'ensemble des pays en voie de développement.

De façon générale, il estime exagérées les contributions de son pays au budget communautaire (8,5 % en 1973, selon ses estimations, plus de 19,5 % aux termes de la période de transition en 1977, davantage encore, en 1980, en cas d'application au Royaume-Uni du système des ressources propres).

Il les juge excessives eu égard, essentiellement, à la situation économique (et monétaire) du Royaume-Uni, faisant valoir que :

– le revenu par tête des britanniques est inférieur à celui des habitants de la plupart des autres pays de la Communauté,

– il existe une disproportion entre les parts du Royaume-Uni dans les contributions au budget européen, d'une part, et dans le PNB consolidé des États concernés d'autre part.

Enfin, le gouvernement de M. Wilson craint, de façon compréhensible, l'impact sur les cours de la livre sterling que pourraient avoir une augmentation du coût des importations agricoles britannique, du fait de la préférence communautaire liée à la PAC, et un solde net excessivement déficitaire du Royaume-Uni vis-à-vis du budget européen.

Dans un deuxième discours, plus diplomatique et plus habile, adressé au Conseil un peu plus tard, le 4 juin, 1974, également à Luxembourg, il ne menace plus de s'en prendre aux traités eux-mêmes, mais revient sur les questions budgétaires, abordées dans son premier discours, qu'il estime être « *de la plus haute importance* ».

Il refuse de considérer comme des ressources propres réellement communautaires les produits des droits de douane (et des cotisations sur le sucre) prélevés aux frontières du marché commun. À l'époque, il s'agit là de la majeure partie des moyens du budget européen. Pour lui, ce sont bien des transferts de chaque État à la communauté et non pas des recettes vraiment européennes. Il fait donc observer que le Royaume-Uni sera, à ce titre, le pays le plus mis à contribution puisqu'il importe davantage de biens de l'extérieur de l'Union.

¹ *Pour lesquelles il dit n'être pas convaincu que les accords d'adhésion soient « aussi favorables qu'ils auraient pu l'être ».*

Il en résultera, selon lui, des transferts de ressources croissants du Royaume-Uni vers la Communauté conduisant à une situation qu'il qualifie d'« inacceptable », en raison notamment d'un contraste entre la part du Royaume-Uni dans le PIB communautaire¹ et sa part dans les contributions (parts respectives estimées à 14 % et 24 % en 1980) et, aussi, du fait d'une accentuation en conséquence du retard de l'économie britannique par rapport à la moyenne de celles des pays européens.

Concernant la PAC, il nuance ses critiques précédentes, lui reconnaissant certains mérites (amélioration de la situation des agriculteurs continentaux, sécurité des approvisionnements), mais pense que des modifications majeures doivent lui être apportées pour que les Britanniques, en tant que consommateurs importants, s'adaptent aux principes de préférence communautaire, de solidarité financière, et de libre circulation.

– Il est peu question, dans ces deux discours de Luxembourg de 1974 de M. Callaghan, de la TVA, devenue ressource propre communautaire en décembre 1970, introduite en Grande-Bretagne en 1972 et qui fera l'objet d'une directive d'harmonisation en 1977².

Tout au plus est-il proclamé qu' « aucune harmonisation de la taxe à la valeur ajoutée ne pourra nous obliger à imposer des biens essentiels » (allusion au taux zéro que le Royaume-Uni continue d'appliquer dans ce domaine, s'agissant, essentiellement, de l'alimentation et des produits pharmaceutiques).

À son arrivée au pouvoir, en 1979, ce n'est pas non plus, côté ressources, à la TVA que Margaret Thatcher s'en prend mais plutôt aux montants de droits de douane, plus élevés que ceux des autres États membres, que son pays reverse au budget communautaire, en raison de l'importance de ses importations, surtout alimentaires, en provenance de l'extérieur de l'Europe, notamment du Commonwealth.

Il est normal que la TVA ne soit pas attaquée par le nouveau Premier ministre. En effet, bien qu'instituée en 1970, la ressource propre européenne dont elle est la base n'a commencé à être perçue qu'en 1980, sa mise en œuvre ayant nécessité de longs délais, du fait de sa complexité.

Par ailleurs, les réformes fiscales menées par Mme Thatcher vont aller dans le sens d'un allègement de la fiscalité directe et d'un alourdissement

¹ Il estime que les effets sur la croissance de l'exploitation du pétrole de la mer du Nord seront différés.

² Directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977.

de la taxation des biens et services (donc de celle de la valeur ajoutée)¹. Elle ne peut donc se plaindre des conséquences, au niveau communautaire, d'une évolution dans son propre pays qu'elle a elle-même suscitée.

Enfin, à partir de 1984 (sommet de Fontainebleau), plus la part du Royaume-Uni dans la ressource TVA aura tendance à s'accroître, plus le montant du chèque britannique (cf. I) risquera lui aussi d'augmenter.

Pourtant, on peut lire parfois aujourd'hui, dans certaines interprétations des événements en question que les Britanniques auraient incriminé leur part excessive dans le montant non seulement des droits de douane, mais aussi de la ressource TVA, s'agissant d'un impôt qui occupe *a priori* une place plus importante dans la fiscalité des pays économiquement les moins développés, dont la consommation a un poids dans le PIB plus lourd.

Cependant, pour des raisons exposées plus haut, cela ne semble pas avoir été le cas.

La ressource TVA, dont l'assiette n'est au demeurant pas forcément fidèle à la réalité économique², n'est devenue majoritaire dans les recettes du budget européen qu'en 1985, après l'instauration du rabais britannique.

S'il est un pays qui se distinguait de ses partenaires européens, dans les années 70 et 80, par l'importance relative de ses recettes de TVA (dans le PIB et le total des recettes fiscales), c'était beaucoup plus la France que la

¹ Royaume-Uni - % des recettes fiscales hors droits de douane

	1975	1980	1990
- Impôts sur les revenus et les gains en capital	45	37,7	38,3
- Cotisations sociales	17	16,6	16,6
- Impôts sur la propriété	12,5	12	10,3
- Taxes sur les biens et services	25	29,2	30,5
dont TVA		14,6	16,4

Source : OCDE

² Le Parlement européen regrette le caractère selon lui « purement statistique » du dispositif retenu. Il s'agit effectivement d'une construction théorique particulièrement complexe, dans laquelle intervient d'ailleurs le rabais britannique !

- On calcule d'abord une **assiette harmonisée** qui résulte de l'application aux recettes nettes de TVA encaissées d'un taux moyen pondéré (moyenne dans chaque État des taux de TVA pondérée par le poids relatif de chaque catégorie de biens et services considérée) ; les effets des différences de législation entre États membres sont compensés.

- La **ressource TVA** est ensuite déterminée en appliquant à l'assiette harmonisée (écrétée) un taux d'appel en principe uniforme (mais réduit pour l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche).

Ce « taux uniforme » est égal à la différence entre un taux d'appel maximal, décidé par le Conseil, et un « taux gelé » (égal à la proportion de la somme des assiettes TVA des États membres que représente le montant du chèque britannique).

Grande-Bretagne dont le profil était, à cet égard, plutôt conforme à la moyenne.

b) La PAC en ligne de mire

Côté dépenses, c'est la politique agricole commune qui focalise les critiques budgétaires dans les années qui suivent l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun.

En effet, elle mobilise alors, de loin, la majeure partie des dépenses du budget communautaire avec des retours assez faibles pour l'agriculture britannique, précocement restructurée¹ et déjà très productive, bien que n'assurant pas l'autosuffisance alimentaire du Royaume-Uni.

Les importations britanniques de produits agro-alimentaires sont, en effet, importantes (elles représentent, en 1975, environ 15 % du commerce total de biens et services du pays mais cette proportion tend à décliner).

La Grande-Bretagne redoute les conséquences des prix garantis élevés et de la préférence communautaire sur :

- les pays du Commonwealth qui sont ses fournisseurs privilégiés habituels ;
- l'inflation domestique et le niveau des cours de la livre sterling.

L'agriculture britannique risque de bénéficier assez peu des interventions du FEOGA, que ce soit :

- au niveau structurel : elle est déjà moderne et efficace ;
- ou du soutien des marchés : elle est peu exportatrice et la préférence communautaire est susceptible de renchérir le prix des produits importés ; les agriculteurs reçoivent des aides directes.

Cependant, M. Callaghan va éviter d'attaquer la PAC de front, en mettant en cause directement son existence ou ses principes. Les critiques qu'il formule dans son discours de Luxembourg vont se concentrer sur son

¹ Dès le XVI^e siècle, les « enclosures » (délimitation des parcelles exploitées par des clôtures et des haies) ont facilité le remembrement des terres, l'agrandissement des surfaces cultivées, le développement du fermage, donc la modernisation et la rentabilisation de l'agriculture au détriment des paysans les plus pauvres qui bénéficiaient de droits d'usage anciens (vaine pâture, communaux). Cette évolution a entraîné un exode rural qui a facilité, dès le XVIII^e siècle, l'essor de l'industrie britannique. Aujourd'hui encore, la superficie moyenne des exploitations britanniques (65 hectares) est bien supérieure à celle constatée en France (45 hectares) et dans le reste de l'Union (environ 20 hectares).

coût, sa gestion, son efficacité. Il estime son pays prêt à s'adapter au principe de préférence communautaire mais « *pourvu que des modifications majeures soient effectuées* ». Il convient, selon lui, d'assurer un meilleur équilibre entre les intérêts des producteurs, des consommateurs et des contribuables de la Communauté. Cela suppose de réduire le coût de la PAC, notamment par :

- une amélioration de l'efficacité des mécanismes de soutien ;
- une fixation des prix correspondants à un niveau plus proche de celui résultant de la loi de l'offre et de la demande et des performances des exploitations les plus rentables (celles qui le sont le moins bénéficiant par ailleurs d'aides spéciales au titre des politiques sociale et régionale) ;
- un moindre recours à une régulation des prix par des restrictions quantitatives de l'offre de produits (stockage, etc.) ;
- une plus grande ouverture du marché européen à des denrées venant de l'extérieur, notamment du Commonwealth et de pays en développement.

Margaret Thatcher fera valoir ensuite, à nouveau, que l'économie du Royaume-Uni dépend moins de l'agriculture que celle de la plupart de ses partenaires et que ses importations alimentaires sont bien plus importantes. Or, le budget de la Communauté, selon ses termes, est « lourdement grevé » par les subventions agricoles (qui en représentent plus de 70 % à l'époque), dont la Grande-Bretagne bénéficie moins du fait que « ses exploitations agricoles sont plus vastes et plus efficaces ». Son objectif est de réduire les « distorsions » imputables, pour son pays, à la politique agricole commune, gérée, selon elle, de façon dilapidatrice.

À défaut de prétendre, comme James Callaghan, vouloir réformer la PAC, elle limite ses ambitions à la défense des intérêts particuliers et immédiats de son pays et obtiendra, plus prosaïquement, à ce titre, à Fontainebleau, en 1984, un chèque d'un milliard d'écus.

Poussant l'analyse beaucoup plus loin, James Callaghan, dans son deuxième discours de Luxembourg, avait réfléchi à une nouvelle approche du déséquilibre budgétaire britannique, s'interrogeant sur le point de savoir si de nouvelles politiques communautaires, dans plusieurs domaines autres que l'agriculture, ne pourraient pas apporter au Royaume-Uni un bénéfice net contribuant à la résolution du problème. Il doutait, toutefois, que ce puisse être dans des proportions suffisantes.

Cependant, à la fin de l'année 1974, satisfaction allait lui être donnée avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) dont le Royaume-Uni serait largement bénéficiaire.

c) Un déficit structurel important mais compensé

Dès son adhésion, le Royaume-Uni savait que le système des ressources propres et la structure des dépenses communautaires, dominée par la PAC, le conduiraient à un déficit vis-à-vis du budget de la Communauté.

Mais ce qui avait été accepté initialement comme un prix d'entrée inévitable par les conservateurs devenait « inacceptable » aux yeux des travaillistes.

Acceptant de rentrer dans la logique de cette contestation, pourtant discutable au niveau des principes communautaires, la Commission allait faire adopter par le Conseil, à Dublin, en mars 1975, un « mécanisme correcteur » censé s'appliquer à tous les États membres susceptibles de se trouver dans une situation telle que celle du Royaume-Uni.

1980 se profilait comme l'année de la fin des dispositions transitoires, les participations britanniques au budget communautaire cessant d'être progressives, pour commencer à être versées « à plein régime ».

Dans cette perspective, le Conseil, réuni encore une fois dans la capitale irlandaise, en novembre 1979, se penchait à nouveau sur le problème de la contribution britannique, souhaitant à la fois, d'une façon quelque peu contradictoire et irréaliste, une participation plus importante du Royaume-Uni aux affectations des dépenses communautaires, un respect des acquis et un maintien du plafond de 1 % de la TVA.

Londres avait obtenu, par ailleurs, que la Commission procède à une évaluation des soldes nets de chaque État membre.

Un déficit jugé excessif par Londres

Conformément aux estimations de M. Callaghan, la participation du Royaume-Uni aux dépenses communautaires va passer de 8,8 % en 1973 (UE 9), au moment de l'adhésion, à 20,8 % en 1981 (UE 10) à l'expiration de la période transitoire, soit plus que celle de la France (19,9 %).

En 1980, le Grande-Bretagne n'a que le 7^e PIB par habitant dans l'Europe des dix. Sa croissance a été faible depuis son adhésion au marché commun.

	R.U.	France	RFA
Croissance du PIB 1973-1980 (TCAM en %)	0,9	2,6	2,1

1980 et 1981 sont des années de récession.

	1979	1980	1981
PIB/h évolution du R.U. (en M\$ constant 2000)	15 960,6	15 608,9	15 376,3

En 1979, le Royaume-Uni se plaint des disproportions suivantes entre ses parts dans le PIB, les contributions et les retours européens.

	PIB	Droits de douane (y.c. prélèvements agricoles)	Ressource TVA	Retours agricoles (soutien des marchés)
Part du R.U.	16,7 %	26 %	18,4 %	5 %

Sa participation aux dépenses communautaires atteint 20 % en 1980, alors que sa part dans les retours n'est que de 10 %, soit un déficit de plus de 1,5 milliard d'unités de compte (UCE), soit environ 0,5 % de son PIB.

Celui du Royaume-Uni se révélait d'emblée très important (voir encadré), le mécanisme correcteur de Dublin n'ayant pas trouvé à s'appliquer en raison d'un excédent de la balance des paiements britanniques.

Dans ces conditions, une décision du Conseil, réuni à Bruxelles, du 30 mai 1980, souhaitant par ailleurs engager la Communauté dans la voie d'une « restructuration budgétaire », va accorder à ce pays ses premières « compensations financières »¹. Renégociées en 1982 et 1983, elles seront institutionnalisées par le sommet de Fontainebleau de 1984.

L'épuisement des ressources propres et l'explosion des dépenses de la PAC² constituaient un contexte de « remise à plat » financière favorable aux revendications britanniques.

Plutôt qu'une augmentation, difficile à mettre en œuvre³, des « retours » en sa faveur, le Royaume-Uni va, dans ces conditions, arracher à ses partenaires, en 1984, ce qu'il leur demandait depuis trois ans : un mécanisme permanent permettant de réduire sa contribution nette au budget communautaire.

2. Une compensation contestable

À la vérité, les revendications britanniques n'en étaient pas moins contestables d'un triple point de vue :

- juridique,
- technique,
- et économique.

Le comportement britannique ressemblait à celui d'un nouveau résident, dans un immeuble, qui voudrait se faire rembourser par les autres copropriétaires une partie des charges correspondant à l'exécution des travaux déjà votés.

¹ Au nom d'une situation reconnue comme « inéquitable » et non plus comme inacceptable.

² + 35 % en 1983. Les excédents s'accumulaient dans un grand nombre de secteurs, notamment en ce qui concerne les produits laitiers. Les fonds manquaient pour écouler les stocks...

³ Notamment en raison des exigences de maîtrise des dépenses des plus gros contributeurs nets : le Royaume-Uni et aussi l'Allemagne et la France.

a) Une conformité aux traités douteuse

Promouvoir la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres fait partie, depuis l'origine, des objectifs de la construction européenne définis par les traités¹. Ce principe s'applique aussi bien à la modernisation de l'agriculture française, jugée par les Britanniques en retard sur la leur, qu'à la reconversion des régions du Royaume-Uni affectées par la désindustrialisation dans les années 80.

Des politiques communes ont été prévues à cet effet. La plus aboutie, donc la plus complète et la plus intégrée, et l'une des plus anciennes aussi, est la politique agricole commune², créée en 1957 et mise en place à partir de 1962.

Cette politique implique que les pays disposant d'un potentiel agricole important bénéficient de transferts nets de la part de ceux qui, comme la Grande-Bretagne, ne peuvent subvenir seuls à leurs besoins dans ce domaine.

Reconnue par la Cour de justice comme un des principes du traité de Rome³, la « préférence communautaire » supposait une réorientation des approvisionnements en produits agro-alimentaires du Royaume-Uni qui privilégie l'agriculture continentale.

De l'existence, consacrée par le même traité, d'une organisation commune du marché, découle, ensuite, un deuxième principe fondamental, celui de la « solidarité financière » qui veut que les soutiens soient accordés, sans discrimination nationale, à tous les agriculteurs européens en fonction de leurs besoins et non pas des contributions des États.

En obtenant une compensation particulière de leur déséquilibre budgétaire au nom d'une moindre prospérité relative, les Britanniques se sont partiellement soustraits à ces exigences d'un traité qu'ils avaient pourtant approuvé par référendum quelques années auparavant en 1975. Ils ont demandé, en quelque sorte, à leurs partenaires de subventionner ainsi leurs achats de produits agro-alimentaires à l'extérieur du marché commun, **choisissant la préférence pour le grand large plutôt que la préférence communautaire.**

¹ Article 2 TCE (ex article 2).

² Titre II, articles 32 à 38 TCE (ex articles 38 à 46).

³ Comme découlant de la mise en place de prélèvements et de restitutions aux frontières du marché commun (arrêt du 13 mars 1968), d'une organisation européenne de marché et d'une réglementation des prix. Mais il existe à ce sujet une jurisprudence plus récente, mitigée (15 septembre 1995 – Empresa Nacional de Urania / Commission)

Cependant, les britanniques pouvaient invoquer à l'origine, et ils ne se sont pas privés de le faire, le principe de la cohésion européenne en arguant du fait qu'un déséquilibre budgétaire excessif aggraverait leurs difficultés économiques.

Après la mise en cause de la PAC, que le rabais britannique semblait légitimer, il est un deuxième aspect à l'égard duquel ce mécanisme dérogatoire pouvait sembler choquant en ce qui concerne le droit européen : il s'agissait de l'autonomie financière de la Communauté.

Celle-ci se voyait attaquée sur deux fronts : le caractère propre des ressources concernées, d'une part, le principe d'universalité, d'autre part.

– Sur le premier point, c'est le traité de Maastricht qui a consacré le principe de financement de la Communauté par des « ressources propres »¹.

Il n'a fait ainsi que confirmer une décision, très importante, du Conseil, du 21 avril 1970, « *relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés.* »

Depuis 1992, ces dernières sont même censées financer intégralement le budget de l'Union européenne.

Cependant, si les prélèvements agricoles et les droits de douane, recettes les plus anciennes, font bien l'objet d'un **transfert total de souveraineté fiscale** au profit de la Communauté², la ressource TVA et la ressource complémentaire RNB (créée en 1988) constituent des obligations financières mises à la charge des États sur la base d'une estimation de leur capacité contributive, ce qui est en réalité différent.

Quoi qu'il en soit, plusieurs commentateurs de l'époque³ ont vu dans les raisonnements britanniques sur les soldes nets, d'abord, puis le remboursement systématique au Royaume-Uni, à partir de 1984, d'une partie de ses contributions, une **atteinte à l'autonomie financière des communautés**, marquant une véritable régression dans la construction européenne. Certes, l'importance relative des ressources concernées a diminué avec l'ouverture croissante du marché européen, mais l'entorse aux principes est demeurée.

¹ Article 269, traité CE. Décision du Conseil du 21 avril 1970 ;

² Il s'agit de ressources propres « par nature » : les produits correspondants, une fois perçus effectivement par les États membres, sont versés, chaque mois, à un compte spécial ouvert au nom de la Commission. Tout retard entraîne le paiement d'intérêts.

³ C.f. notamment Jean Casy, *Politique étrangère* n° 2, 1980, Le problème de la contribution britannique au budget des communautés, et Françoise de la Serre, *Politique étrangère* n° 1, 1984, L'imbraglio agro-budgétaire.

– Celui d'**universalité**¹, selon lequel des recettes ne peuvent pas être affectées à des dépenses, s'est trouvé également mis à mal puisqu'une partie des contributions des États membres allait être attribuée à l'un d'entre eux en particulier. Ainsi avait-on cédé à une logique de péréquation, étrangère à l'esprit communautaire qui avait présidé à la création du marché commun.

Enfin, comme la Cour des comptes européenne², entrée en fonction en 1977 le fera remarquer à de nombreuses reprises dans ses avis, le rabais britannique paraissait, dès l'origine, peu compatible avec le **principe de transparence**, notamment par sa complexité qui a conduit à confier à la Commission, de façon contestable, la mise au point des dispositions concernant ses modalités de calcul, de financement et de budgétisation.

En outre, les notions de « *charge budgétaire excessive* » et de « *prospérité relative* » d'un État membre n'ont jamais été définies de façon précise.

b) Des références statistiques sujettes à caution

La compensation britannique a nécessité :

– au préalable, une estimation des soldes nets budgétaires des États membres pour apprécier le bien fondé de la demande du Royaume-Uni ;

– ensuite, dans le cadre de la mise en œuvre du rabais accordé à ce dernier, une évaluation des dépenses communautaires ayant bénéficié à chaque pays.

L'une comme l'autre sont des exercices difficiles.

Comme le souligne, en effet, une note du Centre d'analyse stratégique³ de 2007 : « *une approche du budget communautaire en termes de soldes budgétaires nets est fragile, voire contestable d'un point de vue technique... l'évaluation du caractère équitable des taux de retour peut largement varier en fonction des bases de calcul retenues* ».

Une étude effectuée pour le compte du Parlement européen⁴ précise, de son côté, les « sérieuses objections » que soulève, selon elle, une telle

¹ Le principe d'universalité ne résulte pas du traité mais du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des communautés (article 4).

² La Cour des comptes européenne a été créée le 22 juillet 1975 par le traité de Bruxelles et élevé au rang d'institution européenne le 1^{er} novembre 1993, à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

³ Note n° 59 du 21 mai 2007 : Budget communautaire et « juste retour » : de quoi parle-t-on ?

⁴ Etude de M. Gretschnann, achevée en octobre 1998 : Réforme des ressources propres et positions nettes du budget de l'Union européenne.

« instrumentalisation » de la position de débiteurs nets importants de certains États, notamment ceux économiquement les plus puissants (l'Allemagne étant également concernée).

D'une part, le calcul des flux de paiements des divers pays concernés vers l'Union pose de délicats problèmes d'imputation statistiques.

D'autre part, certains avantages liés à l'appartenance à celle-ci ne sont pas pris en considération (gains en termes de commerce extérieur et de recettes fiscales).

Dès lors, *« il est impossible – selon l'étude – de déterminer exactement les positions nettes effectives des différents États membres »*.

Sont notamment évoquées les difficultés liées à l'entrée ou à la transformation de certains produits dans un pays autre que celui où se situe le consommateur final (effet Rotterdam¹...).

À l'exportation, les restitutions peuvent être par ailleurs payées là où a lieu le chargement de la marchandise alors qu'elles sont destinées à des exploitants agricoles qui exercent leur activité ailleurs (effet de « passerelle inverse »...).

La répartition par pays des dépenses administratives de l'Union peut également poser de délicats problèmes d'imputation.

Plusieurs méthodes de calcul des soldes nets coexistent.

La méthode du rabais britannique, la seule juridiquement retenue, traite les prélèvements aux frontières comme des ressources communautaires mais les réaffecte statistiquement aux contributions des différents États membres, proportionnellement à leur part dans les paiements au titre de la TVA et du RNB.

L'« effet Rotterdam » est ainsi corrigé.

En revanche, les États sièges d'institutions communautaires comme le Luxembourg et la Belgique apparaissent comme des bénéficiaires nets du fait de l'inclusion des dépenses administratives dans les calculs.

¹ Par exemple, un produit entrant sur le territoire allemand à partir du port d'Anvers donnera lieu au paiement d'un droit encaissé par les douanes belges. On estime que l'effet Rotterdam complique l'imputation d'environ 25 % des recettes du budget de l'UE.

Dans son rapport financier annuel sur le budget de l'Union, la Commission procède, pour sa part, à une évaluation différente des soldes budgétaires « opérationnels » qui redresse cette distorsion¹.

Enfin, il existe une troisième méthode dite « comptable » d'analyse des soldes nets, qui consiste à faire la différence entre :

– l'ensemble des versements d'un État membre, y compris les RPT (ressources propres traditionnelles), après rétrocession des frais de perception correspondants ;

– l'ensemble des dépenses financées par le budget communautaire et effectuées sur le territoire de cet État, qu'il s'agisse de dépenses opérationnelles ou administratives.

Il s'agit d'un procédé qui a le mérite de la simplicité mais présente de sérieux inconvénients dont le principal est de ne pas neutraliser l'« effet Rotterdam » (ce qui tend à majorer, d'ailleurs, la contribution nette britannique aussi, pas seulement celle des Pays-Bas et de la Belgique).

Ainsi, la notion de « solde net » à laquelle s'est référé le Royaume-Uni pour justifier sa demande de compensation a toujours été contestable. L'évaluation des « dépenses réparties », utilisée dans le calcul du rabais, est notamment difficile.

En outre, leurs « retours » ne peuvent pas être appréciés uniquement d'un point de vue budgétaire et comptable.

c) Des bienfaits économiques ignorés

La note de veille précitée du Centre d'analyse stratégique (CAS)² souligne que l'appréciation du caractère équitable du « taux de retour » des dépenses communautaires dépend des critères utilisés.

« Une approche qui s'en tient à une analyse comptable fondée sur la seule prise en compte des soldes budgétaires nets, sans intégrer l'ensemble des gains et pertes économiques et politiques liées à l'appartenance à l'Union est – selon le Centre – partielle et discutable. »

¹ Les soldes « opérationnels » excluent non seulement les ressources propres traditionnelles mais aussi les dépenses administratives. Ils incluent, en revanche, la correction britannique.

² N° 59 du 21 mai 2017.

L'étude réalisée pour le compte du Parlement européen¹, évoquée plus haut, considère que la signification des soldes nets est limitée au regard des avantages retirés de l'intégration dans l'Union européenne.

Cette dernière entraîne un net accroissement des échanges extérieurs et, partant, des recettes fiscales des pays concernés².

« Exprimés en montants absolus – conclut l'étude –, les améliorations sont les plus significatives en Grande-Bretagne : de plus grand débiteur net, ce pays devient le plus grand bénéficiaire net des États considérés. »

Influencée, peut-être, par ces conclusions, la Commission a critiqué, elle aussi, la pertinence de la notion de déséquilibre budgétaire, dans un rapport du 7 octobre 1998, « sur le fonctionnement du système des ressources propres », estimant que les calculs d'évaluation des soldes correspondants ne prennent pas suffisamment en compte les avantages que les États membres retirent de leur appartenance à l'Union européenne.

Dès l'origine, les exigences britanniques de « juste retour » ont été critiquées par les partenaires du Royaume-Uni (qui, de guerre lasse, ont cependant fini par concéder à Mme Thatcher un rabais permanent qui empoisonne encore aujourd'hui les négociations européennes).

Dans un article de juillet 1974³, le journal *Le Monde* observait que le Premier ministre britannique de l'époque, Harold Wilson, semblait envisager les choses d'un point de vue statique et non pas dans une dynamique impliquant un très probable redressement économique du Royaume-Uni, facilité par l'exploitation des gisements de la mer du Nord et une réorientation vers l'Europe de ses courants commerciaux.

De toute façon, du point de vue du droit budgétaire communautaire, les soldes de financement nationaux devaient être évalués sans prendre en considération les ressources propres classiques (droits de douane et prélèvements agricoles) qui ne représentent pas de la part des États une contribution volontaire.

* *

*

¹ *Op.cit.* – Réforme des ressources propres et positions nettes du budget de l'Union européenne – Klaus Gretschnann – Octobre 1998.

² *Le CAS prend aussi en considération les effets sur les IDE (investissements directs de l'étranger).*

³ *Cf. étude précitée de Klaus Gretschnann.*

D'une conformité aux principes communautaires pour le moins discutable, le rabais britannique tendait du moins à compenser deux désavantages particuliers réels du Royaume-Uni :

- une moindre « prospérité relative »,
- un déséquilibre budgétaire excessif.

Le premier pouvait n'être que conjoncturel, le deuxième était structurel.

Mais la vraie raison d'être du rabais est sans doute qu'il était le moyen de neutraliser l'hostilité de la Grande-Bretagne à l'encontre de la PAC.

Les temps ont changé depuis Fontainebleau. Le Royaume-Uni est devenu **l'un des pays les plus riches de l'Union européenne**¹, le seul à disposer d'une rente pétrolière, la City étant par ailleurs l'une des principales places financières mondiales.

Le principal facteur du solde négatif britannique² est désormais la politique de cohésion, non la politique agricole commune. Cette dernière, au demeurant, a été profondément modifiée et occupe, dans les dépenses européennes, **une place nettement moins importante qu'auparavant** (45 % au lieu de 75 %).

La structure des ressources propres de l'Union a été elle aussi transformée. La mesure des soldes nets, qui est à la base de la notion de déséquilibre excessif, semble aujourd'hui inappropriée. Les droits de douane ne sont d'ores et déjà plus considérés comme des contributions nationales et il conviendrait de tenir compte des bienfaits économiques de l'appartenance à l'Union.

En outre, le déficit budgétaire européen du Royaume-Uni paraît « surcompensé ».

Enfin, le rabais ne constitue pas une « correction », dans la mesure où il tend à perpétuer la situation qui a présidé à sa création³.

¹ *Le deuxième, derrière l'Allemagne et devant la France pour le PNB global (en parité de pouvoir d'achat).*

² *En termes de retour mesuré par rapport à la proportion moyenne européenne. Les dépenses sur le territoire britannique au titre de la cohésion sont inférieures à ce qu'elles devraient être, pas celles de la PAC.*

³ *Malgré la prise en compte des améliorations liées à la création de la ressource RNB et à l'augmentation des frais de perception des droits de douane.*

Pour toutes ces raisons, le rabais est devenu aujourd'hui, à l'inverse de ce qui était sa vocation initiale, un mécanisme profondément inéquitable.

B. UN PROCESSUS DEVENU INÉQUITABLE

1. Une légitimation indispensable

a) Correction ou arrangement ?

Un glissement sémantique peut être constaté dans le choix des termes utilisés pour la rédaction des documents de la Commission ou des conclusions du Conseil concernant le rabais britannique. Cette évolution témoigne de celle des notions censées justifier ce mécanisme.

La formulation essentielle reste toutefois celle de Fontainebleau (1984) selon laquelle « *tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une **correction*** ».

Le Conseil de Paris de décembre 1974 avait, pour sa part, évoqué des « **compensations financières** »¹ en dédommagement d'une situation budgétaire reconnue comme « inacceptable », conformément à la rhétorique des autorités britanniques.

Le Conseil européen de Dublin du printemps suivant (mars 1975) se réfèrera, de son côté, à un « **mécanisme correcteur** », mais celui qu'il tentera d'instaurer ne trouvera jamais à s'appliquer, ses critères se révélant inadaptés (voir plus haut).

Par la suite, il sera question d'« **arrangement relatifs aux ressources propres** », d'autres États ayant obtenu aussi, par différents moyens, des réductions de leur contribution nette.

b) Une exigence d'équité fondamentale

Qu'il s'agisse de « compensations », de « corrections », ou d'« arrangements », l'objectif poursuivi doit être l'**équité**.

¹ Le terme de « compensation » a le mérite de ne pas comporter d'ambiguïtés quant à d'éventuels effets, en réalité inexistantes, de réduction des déséquilibres en question. Mais le terme « correction » correspond mieux à une compensation institutionnalisée et calculée selon des critères prédéfinis.

Cette exigence fondamentale, en effet, va être rappelée, de façon explicite et systématique, à l'issue des sommets européens successifs, à partir de celui de Berlin¹, qui posera comme principe, en mars 1999, que le système des ressources propres des communautés devrait « être équitable » et « refléter au mieux la capacité contributive de chaque État membre ».

Le Conseil va confirmer ensuite à Bruxelles, en décembre 2005, que les aménagements particuliers apportés au système des ressources propres des communautés européennes « devraient être guidés par l'objectif général d'équité » (termes repris dans les considérants de la DRP du 7 juin 2007).

Auparavant, la Commission, avait critiqué, dans un rapport du 7 octobre 1998, la pertinence de la notion de déséquilibre budgétaire, prétexte de la correction britannique initiale, d'un point de vue aussi bien conceptuel que méthodologique : elle estimait que les soldes considérés ne traduisaient pas l'ensemble des avantages que les États membres (et particulièrement le Royaume-Uni) pouvaient retirer de leur appartenance à l'Union européenne.

Ces préoccupations ont conduit à une double remise en cause du rabais britannique, eu égard :

– d'une part, à son caractère exclusif qui favorisait le Royaume-Uni par rapport à d'autres États dans une situation similaire ;

– mais surtout, d'autre part, à l'évolution du lien entre la prospérité relative britannique (très améliorée depuis Fontainebleau) et la charge budgétaire de la Grande-Bretagne, comparable à celle d'autres pays, voire « surcompensée » :

2. Une charge budgétaire dont le caractère excessif n'est plus évident, compte tenu d'une prospérité relative améliorée

a) Une prospérité relative considérablement améliorée

Pour plaider le caractère excessif de la charge budgétaire supportée par leur pays, les gouvernements britanniques successifs allaient invoquer non seulement la nature structurelle du déséquilibre existant entre les contributions du Royaume-Uni et les retours qu'il pouvait en attendre, mais aussi la situation défavorable de son économie (cf. I et II.A.)

¹ Déjà, en mai 1980, le sommet de Bruxelles s'était référé prioritairement à cette notion pour qualifier la situation britannique non plus d'« inacceptable », comme à Paris en 1974, mais d'« inéquitable ».

M. Wilson faisait valoir, tout d'abord, qu'une contribution nette disproportionnée par rapport au poids du Royaume-Uni dans le PIB communautaire risquait d'accentuer les difficultés de l'économie et de la monnaie britannique.

Mme Thatcher, elle aussi, allait arguer, ensuite, de ce que son pays était, à l'époque, l'un des moins riches de la CEE avec le septième PIB par habitant (sur dix États membres).

Mais comme cela avait alors déjà été observé¹, il n'était pas certain que cette infériorité du niveau et des performances de l'économie britannique soit durable.

De fait, cette dernière est devenue, avant la crise, l'une des plus fortes de l'Union européenne, au terme d'un redressement particulièrement brillant marqué par :

– une « tertiarisation » accentuée, avec l'essor des services financiers de la City,

– une reconversion de l'industrie, dont l'importance a globalement diminué, vers des activités technologiquement avancées (notamment les biotechnologies).

Cette amélioration a été facilitée par l'avantage² de la rente pétrolière et gazière de la mer du Nord.

Tous les indicateurs témoignent du rattrapage et de l'accession de la Grande-Bretagne au rang des premières puissances économiques européennes.

Durant les décennies 1980 et 1990, la croissance du Royaume-Uni a été supérieure à celle de la France et de l'Allemagne, ce qui n'était pas le cas auparavant.

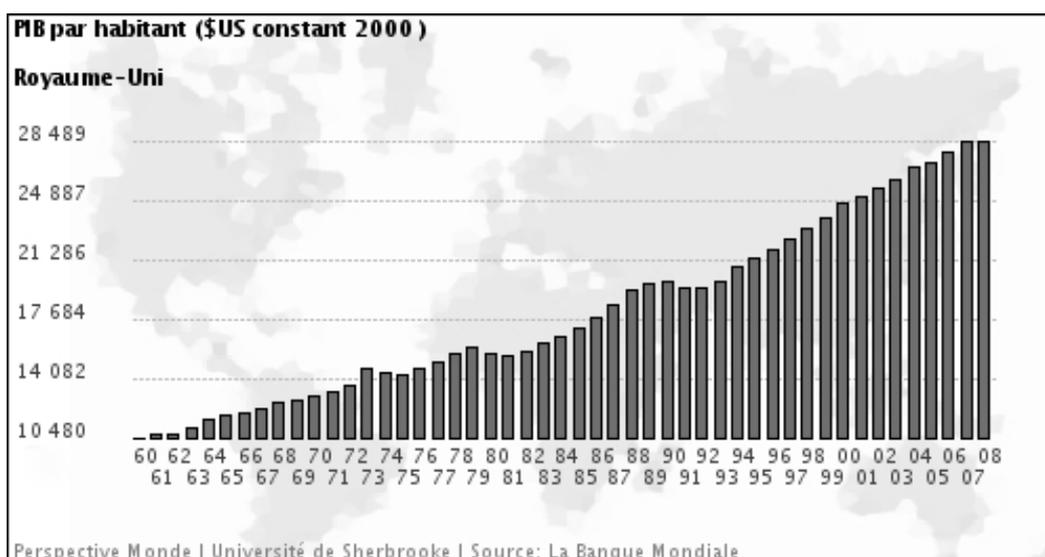
¹ Cf. article précité du Monde de juillet 1974

² Le Royaume-Uni est devenu autosuffisant en 1980, la production et les exportations atteignant un sommet en 1985. Comme l'a rappelé la revue Alternatives économiques (n° 291 – mai 2010), la disponibilité du pétrole et du gaz de la mer du Nord a représenté pour l'économie britannique un avantage annuel par rapport à l'économie française de l'ordre de 3 % du PIB durant la période 1980-2000.

Taux de croissance annuel moyen (TCAM) en %

	1965/1973	1973/1980	1980/1990	1990/2000	1997/2007
France	5,2	2,6	2,4	1,9	2,4
Allemagne	4,1	2,1	2,4	1,9	1,6
Royaume-Uni	3,2	0,9	2,7	2,1	2,9

Le graphique ci-après montre que les années qui sont suivi l'adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun (1973) et l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher (1979) ont été effectivement difficiles, de même que le début de la décennie 1990, lorsque John Major est devenu Premier ministre. Mais ensuite, de 1993 à 2007, pendant presque quinze ans, la croissance du PIB britannique par habitant a été continuellement très soutenue.



Ayant dépassé celui de la France, au début des années 2000, le PIB aux prix courants du Royaume-Uni lui est redevenu inférieur en 2008, selon Eurostat, en raison d'une dépréciation de la livre par rapport à l'euro et d'une moindre vulnérabilité à la crise de l'économie française. Cependant, par habitant et exprimé en standard de pouvoir d'achat, le PIB britannique reste supérieur au PIB français et au PIB allemand.

	PIB aux prix courants (en milliards d'euros)			PIB par habitant (en SPA, UE 27 = 100)		
	Royaume-Uni	Allemagne	France	Royaume-Uni	Allemagne	France
1998	1299,6	1952,1	1315,3	117,6	122,4	115,0
2003	1647,1	2136,8	1594,8	121,8	116,5	111,8
2008	1816,1	2495,8	1950,1	116,9	116,0	107,3

Source : Eurostat

Dans son classement des pays les plus riches du monde, la CIA¹ fait figurer, pour sa part, le Royaume-Uni devant la France, en 2010, selon une mesure du PIB effectuée en dollars et en parité de pouvoir d'achat.

Ces comparaisons ne sont pas sans importance, s'agissant d'apprécier l'équité d'un mécanisme, dont la justification initiale fait appel à une moindre prospérité relative supposée du Royaume-Uni et qui s'apparente un peu à un troc – rabais contre PAC – entre la France et le Royaume-Uni, destiné à faire accepter celle-ci par ce dernier.

b) Un fardeau qui ne paraît pas aujourd'hui accablant

Les capacités contributives britanniques ne semblent pas exagérément sollicitées par le budget européen, à un juger par la part relativement modeste du Royaume-Uni dans l'ensemble des ressources nationales mobilisées.

	% du RNB de l'UE 27				Contribution nationale ² en % du total UE 27				Différence (en points)			
	D	UK	F	I	D	UK	F	I	D	UK	F	I
2007	19,6	16,9	15,2	12,5	19,8	11,5	16,8	13,2	+ 0,2	- 5,4	+ 1,6	+ 0,7
2008	19,8	15	15,6	12,3	20,1	8,1	17,5	14,3	+ 0,3	- 6,9	+ 1,9	+ 2
2009	20,4	13,6	16,5	12,7	18,6	8,3	19,9	14,7	- 0,2	- 5,3	+ 1,8	+ 2
2010	20,3	14,1	16,3	12,6	-	-	-	-	-	-	-	-

Source : Commission européenne

¹ Central Intelligence Agency (USA) – The World Fact Book – 2010

9e – Royaume-Uni : 2 189 000 M \$ (PPA)

10e – France : 2 160 000 M \$

² TVA + RNB + correction britannique et autres ajustements

En effet, selon le tableau qui précède :

– Le Royaume-Uni est la seule des quatre principales puissances économiques considérées dont la part dans les contributions nationales soit nettement inférieure à son poids dans le RNB européen. M. Callaghan s'était plaint, en 1974, d'un risque de disproportion entre les parts du Royaume-Uni dans les contributions au budget européen, d'une part, et dans le PNB consolidé des États concernés d'autre part (voir plus haut). Du fait du rabais, la situation aujourd'hui est inverse !

– La France et l'Italie, en revanche, semblent, proportionnellement à leur RNB, particulièrement mises à contribution¹.

Le rabais introduit ainsi dans le système des ressources propres de l'Union, des inégalités qui ne sont pas justifiées par une quelconque infériorité des capacités contributives du Royaume-Uni.

Une approche par les soldes nets (privilégiée par le gouvernement britannique) permet, parce qu'elle tient compte des dépenses, d'avoir un point de vue en même temps plus complet et plus nuancé du problème mais tend à confirmer **que le Royaume-Uni bénéficie d'un traitement de faveur exagéré.**

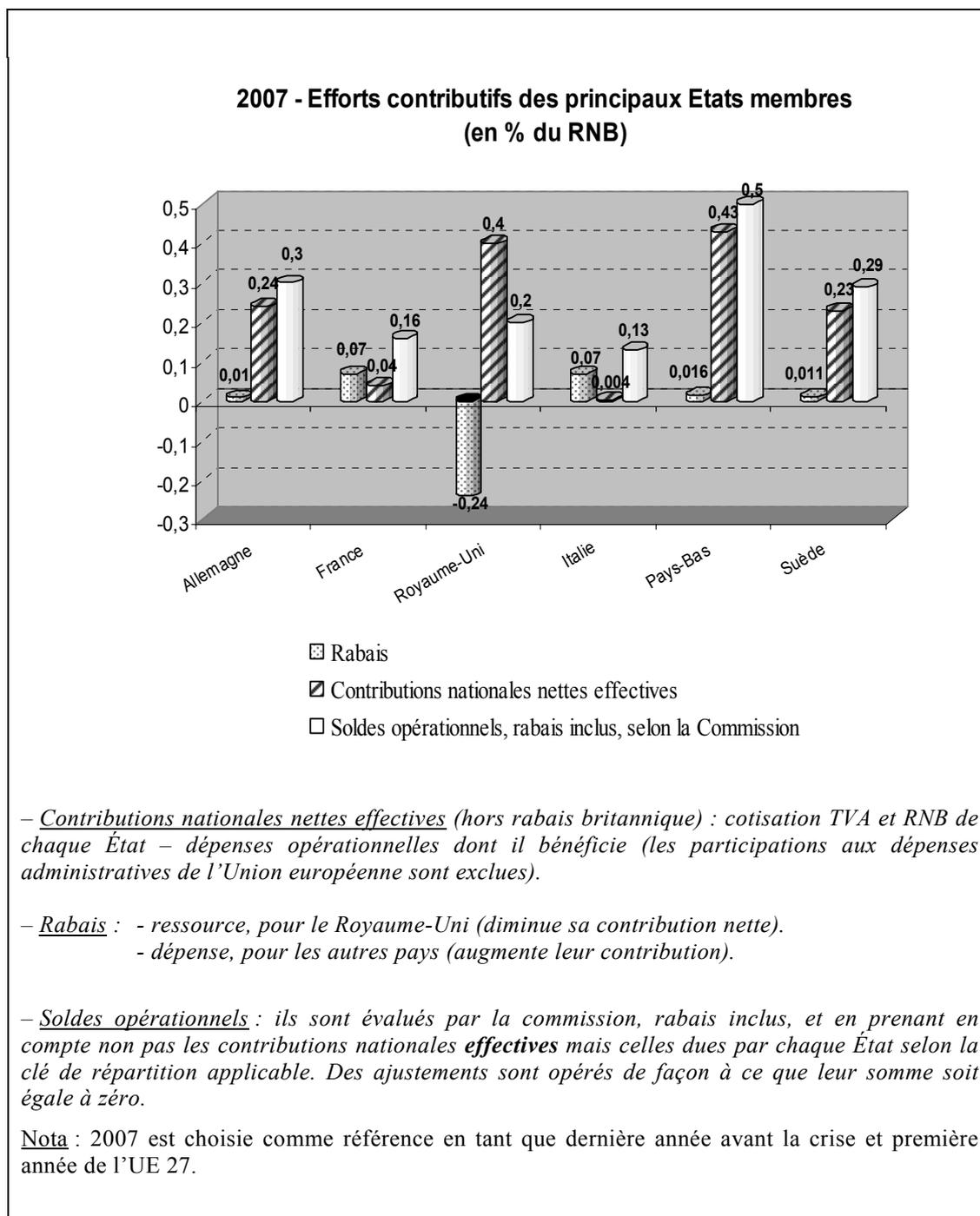
En effet, deux conclusions peuvent être tirées de l'encadré qui suit :

– d'un côté, la contribution **nette** du pays en question (corrigée du montant des dépenses effectuées sur son territoire) serait certes importante, s'il n'y avait pas le rabais, à la fois en proportion de sa richesse nationale et en comparaison de l'effort des autres États,

– mais elle ne serait pas nécessairement « excessive » pour autant, car le pourcentage pris comme référence serait alors, pour le Royaume-Uni, inférieur à celui des Pays-Bas (0,4 % du RNB contre 0,43 %) et du même ordre que celui accepté longtemps par l'Allemagne, en contrepartie des avantages procurés par l'Union européenne à la fois à son industrie, puissante,

¹ Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 concernant les relations financières avec l'Union européenne, la France est devenue le premier contributeur au financement de la correction britannique, sous l'effet mécanique des accords de Berlin (2000) et Copenhague (2002) qui ont accordé un « rabais sur le rabais » (et d'autres avantages), dans le cadre de la négociation des Perspectives financières pour 2000-2006 (« Agenda 2000 »), à quatre pays supportant, comme le Royaume-Uni d'importants déséquilibres budgétaires (voir plus haut) : il s'agit de l'Allemagne (qui bénéficiait déjà d'une réduction), des Pays-Bas, de la Suède et de l'Autriche. Après avoir atteint près du tiers en 2003 (32 %), la participation de la France au chèque britannique est aujourd'hui de plus du quart (27 % en 2010).

et au développement de son agriculture, devenue très performante¹ grâce à la PAC.



¹ L'Allemagne est, en Europe, le premier producteur de lait et le premier exportateur de viande porcine.

La mesure des situations budgétaires nationales en termes nets confirme par ailleurs :

– la tendance à une « surcompensation » du déficit britannique, le solde « opérationnel » (rabais inclus) du Royaume-Uni (0,2 % du RNB) étant inférieur à celui d'autres contributeurs nets importants (Pays-Bas, Allemagne, Suède) ;

– la participation relativement importante de la France et de l'Italie (0,07 % de leur RNB) au financement de la correction britannique¹.

Une analyse des **retours** britanniques montre bien, par ailleurs, que **c'est du côté des dépenses que le bât blesse**.

En effet, alors qu'elle représentait 14,8 %² des contributions nationales versées (RPT et rabais exclus), la part du Royaume-Uni dans le retour total des dépenses de l'UE 27 (hors administration) n'était, en 2008, que de 7,3 %³.

C'est ainsi la compensation (ou la « correction ») de ce déséquilibre qui est la raison d'être essentielle du rabais britannique. Or, présentée, à l'origine, comme une mesure d'équité, elle peut tout aussi bien être considérée comme une injustice.

Est-il équitable, en effet, que les autres États de l'Union encouragent l'un des leurs, au demeurant parmi les plus prospères, à s'impliquer moins qu'ils ne le font eux-mêmes, dans les politiques européennes communes ?

La PAC, plus particulièrement, n'a-t-elle pas évolué dans le sens souhaité par les Britanniques et n'en retirent-ils aucun bénéfice ?

3. Une PAC devenue beaucoup plus acceptable par les Britanniques

Si le rabais est le prix de l'acceptation par les Britanniques de la politique agricole commune (PAC), force est de reconnaître que c'est aujourd'hui cher payer, surtout si l'on tient compte des réformes, profondes et

¹ Sans douter du fait des « retours » qui leur sont accordés, les deux pays se classant, respectivement, au premier et au quatrième rangs européens à cet égard.

² Ce qui correspond, à peu près, à la part du pays considéré dans le RNB de l'UE 27, vu l'importance de la ressource fondée sur cet agrégat (environ les 3/4) dans l'ensemble des recettes du budget européen.

³ Selon l'annexe précitée au projet de loi de finances pour 2001 qui fait aussi apparaître que le Royaume-Uni figure au dernier rang des Vingt-sept pour le retour total par habitant.

parfois douloureuses pour les intéressés, que cette politique a connues dans les années passées.

Ces changements ont, d'ailleurs, souvent été effectués dans un sens tendant à tenir compte des critiques britanniques initiales et à donner satisfaction à plusieurs de leurs exigences (ouverture des marchés, aides à la personne préférées au soutien des prix...).

Dans ces conditions, utiliser la PAC pour justifier une compensation budgétaire particulière est aujourd'hui bien moins recevable qu'il y a quarante ans.

a) Des principes directeurs libéralisés

Depuis sa mise en place en 1968 (plan Mansholt), la politique agricole commune a connu plusieurs vagues de réformes tendant à en maîtriser les coûts, à lutter contre les excédents, à personnaliser les aides (soutien aux revenus plutôt qu'au prix et à la production) et à **ouvrir davantage le marché européen à la concurrence internationale** (mises en conformité avec les conclusions, de l'« Uruguay round », en 1992, puis, en 2003 avec les prescriptions de l'OMC¹).

Toutes ces réformes répondaient, en fait, aux vœux précédemment exprimés, en 1974, par M. Callaghan et aux critiques de Mme Thatcher quant aux « distorsions » de la politique agricole commune et à son caractère dilapidateur (voir plus haut).

b) Une part réduite dans les dépenses communautaires

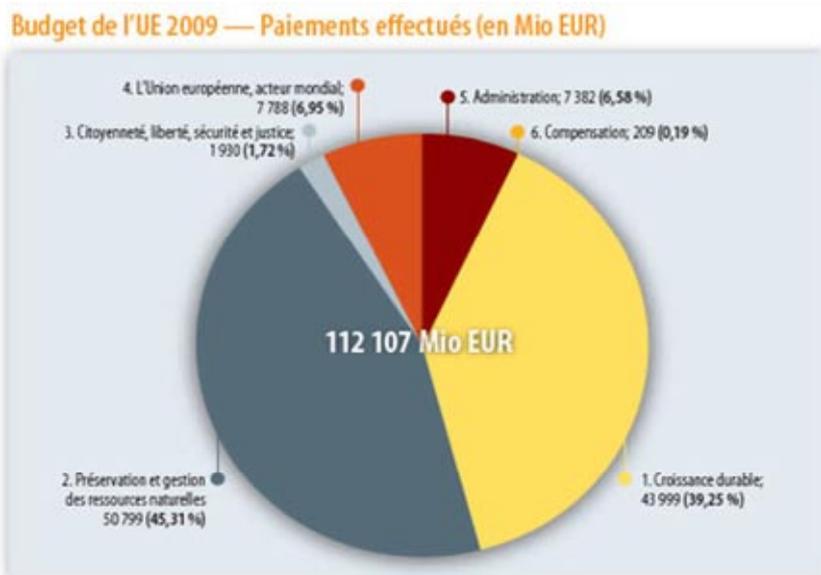
A l'époque de l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun, l'agriculture mobilisait environ les trois-quarts des dépenses de la Communauté².

Aujourd'hui, « la préservation et la gestion des ressources naturelles »³ ne représente plus que 45 % des paiements effectués à partir du budget de l'Union européenne.

¹ Accords du Luxembourg entraînant une diminution progressive des restitutions à l'exportation et le découplage des aides, les primes étant liées non plus aux productions de l'exploitation mais à des références historiques.

² 73,7 % pour le seul FEOGA (Garantie + Orientation), en 1976, selon l'annexe au rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2008 de l'Union européenne.

³ La PAC comporte aujourd'hui deux volets, consacrés, le premier au soutien aux produits et aux producteurs par des interventions sur les marchés et des aides directes, et, le deuxième, au développement rural.



Les moyens affectés aux interventions sur les marchés agricoles et surtout aux aides directes (premier pilier), à l'exclusion du développement rural (deuxième pilier) ne correspondent plus qu'à un peu plus du tiers du total (36,6 % en 2009).

c) Des retours britanniques conformes à la norme

La proportion des dépenses agricoles dans les retours britanniques est conforme, voire supérieure à la moyenne, ce qui n'est pas le cas des dépenses de cohésion.

Quant à la part des aides dans les productions régionales, elle était, en Écosse et dans le Pays de Galles, l'une des plus élevées de l'UE 15, en 2003, selon un document de la Commission européenne¹.

On ne saurait donc prétendre que le Royaume-Uni, même s'il a d'autres priorités (les politiques de compétitivité) ne profite aucunement de la PAC, ni que c'est uniquement à cause de cette politique que son solde budgétaire global est déficitaire.

Toutefois, les retours britanniques, supérieurs à la moyenne, dans les domaines auxquels le Royaume-Uni s'intéresse particulièrement

¹ Cité dans «Les exploitations agricoles européennes et françaises », édition 2007, INSEE, Vincent Chatellier et Nathalie Delame

(compétitivité, recherche...) ne compensent pas le déficit global d'implication du pays dans les actions dont le poids budgétaire est le plus important.

Part dans les dépenses réparties¹ sur le territoire de l'Union (en %)^o

		RU	UE 27
Ressources naturelles	2008	53,5	52,9
	2009	59,4	49,2
Cohésion	2008	29,4	36
	2009	20,8	35,2
Compétitivité	2008	14,5	8,4
	2009	17	8,8

d) Des concessions bilatérales inégales

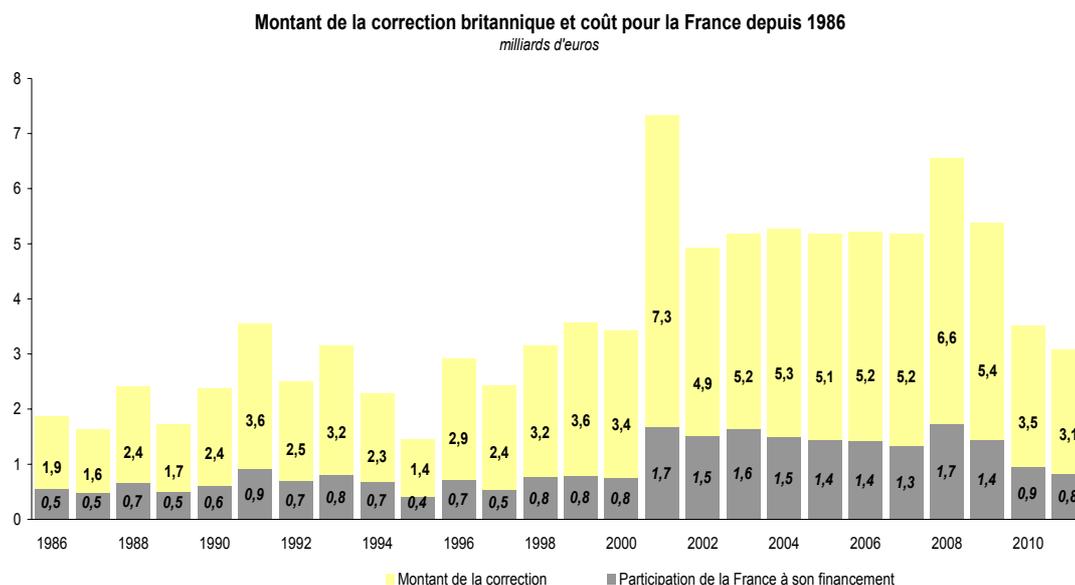
Si le rabais britannique doit être considéré par la France comme le prix à payer pour l'acceptation de la politique agricole commune par la Grande-Bretagne, encore faudrait-il que les sacrifices consentis par les deux pays soient équivalents.

Ce n'est pas le cas.

Le chèque français est supérieur à ce que le Royaume-Uni paye à la France pour la PAC.

Concernant la participation de la France au chèque britannique, son montant s'est situé, de 2001 à 2009, entre 1,3 et 1,7 milliard d'euros, selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2001 sur les relations financières avec l'Union européenne.

¹ Il s'agit de résultats hors dépenses administratives, les pourcentages des dépenses agricoles (ressources naturelles) sont donc plus élevés que dans la figure précédente.



Ce que le Royaume-Uni a versé en contrepartie à la France au titre de la politique agricole commune peut être évalué de la façon suivante selon les données figurant dans ce même document et dans le rapport financier de la Commission.

Évaluation de la contribution britannique aux dépenses de la PAC bénéficiant à la France (2009)

1. Contribution nette effective du Royaume-Uni au budget de l'UE :

Contributions nationales (RPT+TVA) – dépenses réparties (hors administration)
= 2 940,5 + 10 960,4 = 13 870,9 – 7 141,2
= 6 729,7 M€

2. Part, dans ce déficit de retour, théoriquement affectée à la PAC :

6 729,7 x 49,6 % (proportion des dépenses agricoles dans le budget de l'UE)
= 3 338 M€

3. Part indirectement payée à la France au titre de la PAC :

3 338 x 19,2 % (pourcentage des dépenses agricoles de l'UE bénéficiant à la France)
= 641 M€

Ces sommes sont remboursées au Royaume-Uni grâce à la « correction » (rabais) qui lui est consentie.

Le calcul sommaire exposé ci-dessus peut probablement être affiné en fonction de certaines considérations. Il donne cependant un ordre de grandeur vraisemblable et, par là même, une idée du **caractère particulièrement inéquitable pour la France du rabais britannique.**

La France paye pour celui-ci, au Royaume-Uni, *directement*, **deux fois plus** que ce que ce pays lui verse, *indirectement*, au titre de la politique agricole commune.

En outre, les dépenses consacrées au rabais britannique n'ont aucun effet positif pour l'Union européenne, contrairement à celles de la PAC qui lui procurent des avantages substantiels (sécurité alimentaire, développement économique des nouveaux États membres, protection de l'environnement...).

e) Une propension à importer en dehors de l'Europe qui reste pourtant forte

Alors que la France finançait, en 2005, environ un tiers de la correction britannique, sa part dans les importations de produits alimentaires du Royaume-Uni n'était que de 12 %.

La propension de ce pays, dont le taux d'autosuffisance alimentaire avoisine 60 %, à importer des denrées agricoles en dehors de l'Union européenne reste forte si on en croit les statistiques de la Commission ; jusqu'en 2008, celles-ci précisaient la ventilation des RPT (ressources propres traditionnelles) en distinguant le montant des droits agricoles de celui des autres recettes concernées¹ (cotisation sucre et droits de douane). Or, cette année-là, les droits en question payés par les Britanniques ont représenté, à eux seuls, 30 % du total encaissé par l'Union. (Cette proportion était de 40 % dans l'UE 15).

L'Union européenne continue, notamment, d'offrir des contingents tarifaires particuliers à de nombreux pays du Commonwealth comme l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande.

¹ La DRP du 7 juin 2007 a décidé de supprimer cette distinction, estimant qu'à la suite de la transposition dans le droit européen des accords issus des négociations du cycle de l'Uruguay, il n'existe plus de différence sensible entre les droits agricoles et les droits de douane.

4. Des injustices imparfaitement réparées

Il a fallu attendre la préparation du Conseil européen de décembre 2005 pour que le caractère inéquitable de la correction dont bénéficie le Royaume-Uni – qui aurait été accentuée par l’élargissement de l’Union (voir I) – soit, enfin, unanimement dénoncé.

Mais auparavant déjà, le mécanisme du rabais avait dû être amendé pour éviter que certaines évolutions du système des ressources propres européennes (voir I) n’avantagent trop outrageusement le Royaume-Uni.

Ne pouvant pas remettre en cause cette correction dans son ensemble, à cause de la règle de l’unanimité¹, le Conseil a été contraint de trouver des « arrangements » (en d’autres termes de recourir à des expédients) qui satisfassent non seulement la Grande-Bretagne, mais aussi les autres plus gros contributeurs nets.

Chronologie des décisions du Conseil relatives aux ressources propres (DRP) aménageant le rabais britannique

24 juin 1988 – Adaptation aux conséquences de l’écèlement de l’assiette de la TVA et de l’introduction de la ressource RNB

29 septembre 2000 – Déduction de l’avantage résultant de l’augmentation des frais de perception des RPT

– « Rabais sur le rabais » consenti à l’Allemagne, à l’Autriche, aux Pays-Bas et à la Suède

16 décembre 2005 – En contrepartie de leur acceptation de l’accord relatif à la participation du Royaume-Uni au financement de l’élargissement de l’Union (cf. DRP suivante), les quatre pays précités se voient octroyer d’autres avantages particuliers (taux d’appel réduits pour la TVA, réduction brutes de contributions RNB)

7 juin 2007 – Prise en compte des dépenses liées à l’élargissement de l’Union

¹ En vertu de l’article 311 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), c’est à l’unanimité que le Conseil arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté (dont le rabais fait partie), sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et sous réserve de leur adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

a) Les adaptations de 1988 et 2000

Au lieu de profiter des remises en cause du système des ressources propres européennes pour améliorer l'équité du mode de compensation des déséquilibres budgétaires des États membres de l'Union, le Conseil a été obligé, à cause de la règle de l'unanimité, de reconduire à chaque fois¹ le rabais britannique, en se contentant de lui apporter des aménagements.

Des ajustements (cf. I.) ont ainsi été apportés à la correction en question de façon à corriger les effets :

– d'abord de l'écèlement de l'assiette de la TVA et de l'introduction d'une ressource complémentaire, basée sur le PNB des États, et donc plus directement liée à leur prospérité relative (DRP de juin 1988)

– puis de l'augmentation des frais de recouvrement des ressources propres traditionnelles (RPT) prélevées, pour le compte de l'Union, par ses différents membres (celles du Royaume-Uni étant particulièrement importantes).

b) Les concessions faites aux plus gros contributeurs nets

Le Conseil européen, réuni en 1984 à Fontainebleau, avait bien spécifié que la correction du déséquilibre budgétaire britannique, momentanément² appliquée au Royaume-Uni, était susceptible de bénéficier à tout État membre dont la prospérité relative pouvait le justifier.

La situation économique améliorée du Royaume-Uni ne justifiant plus la correction dont ce pays continuait néanmoins à bénéficier, d'autres gros contributeurs nets, prospères, au budget de l'Union ont naturellement cherché, eux aussi, à se faire octroyer des compensations particulières.

La règle de l'unanimité et l'imprécision des notions de « déséquilibre budgétaire » et de « prospérité relative » ont conduit le Conseil à céder à la

¹ Les DRP de 1988, 2000, 2005 et 2007 reprennent toutes la formule rituelle suivante : « Une correction des déséquilibres budgétaires est accordée au Royaume-Uni... »

² Les conclusions du sommet de Fontainebleau évoquent « une correction qui être **maintenant** appliquée au Royaume-Uni » et doit bénéficier « **le moment venu** » à tout État membre dont la situation correspond aux conditions requises (déséquilibre excessif, prospérité relative défavorable). Les termes « maintenant » et « le moment venu » font penser à une mesure provisoire. Pourtant, il y a presque trente ans que cela dure !

tentation d'arracher des compromis, pour clore les sommets européens, par la distribution de cadeaux aux pays les plus exigeants¹.

Mais cette logique ne peut qu'engendrer des frustrations, des surenchères et, en fin de compte, de nouvelles inégalités.

Elle ne permet pas, en effet, de résoudre le problème de la définition du caractère « excessif » d'un déséquilibre budgétaire ni d'approfondir, d'un point de vue économique, la notion de juste retour.

Or, il est fondamental, pour parvenir à des corrections équitables, de pouvoir apporter une réponse claire et consensuelle à ces deux questions.

c) Une participation incomplète du Royaume-Uni aux dépenses d'élargissement

« *Le rabais britannique sent le roussi* », titrait le quotidien *Libération* en octobre 2002, à l'occasion de l'entrée en vigueur des accords de Berlin (1999) et du début des négociations préparatoires du sommet de Bruxelles (2005).

En effet, la prise de conscience du fait que les dépenses liées à l'élargissement de l'Union européenne (passage de l'UE 15 à l'UE 25) allaient provoquer, mécaniquement, une augmentation du chèque britannique, avait rendu évident le caractère aberrant de l'« usine à gaz »² issue des accords de Fontainebleau.

Le sommet tenu plus tard dans la capitale belge concluait heureusement que « *le Royaume-Uni doit participer pleinement au financement des coûts liés à l'élargissement* ».

¹ *Avantages consentis aux quatre contributeurs nets les plus importants (DRP de décembre 2005)*

	<i>Allemagne</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Suède</i>	<i>Autriche</i>
<i>Rabais sur le rabais (à un quart de la contribution normale)</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>
<i>Réductions brutes de contribution (2007-2013)</i>	-	<i>605 M€</i>	<i>150 M€</i>	-
<i>Taux d'appel réduits pour la TVA (2007-2013)</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,10 %</i>	<i>0,10 %</i>	<i>0,225 %</i>

² *Selon les termes de l'auteur de l'article, Jean Quatremer (Libération du 21 octobre 2002).*

Cependant, l'opportunité d'en finir avec le rabais n'avait pas été saisie. Le principe de la correction britannique était maintenu moyennant divers ajustements techniques décrits plus haut¹.

En outre, l'accord conclu n'était pas satisfaisant sous plusieurs aspects :

– tout d'abord, le consentement de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède avait été obtenu à l'arraché, moyennant l'octroi à ces pays, gros contributeurs nets, d'avantages particuliers dont les effets sur le système des ressources propres européennes étaient indésirables (introduction de complication et d'inégalités nouvelles sans rationalisation de l'ensemble) ;

– ensuite, la participation du Royaume-Uni aux dépenses d'élargissement n'était pas « *complète* », comme la décision du Conseil le proclamait pourtant.

De façon choquante, la Grande-Bretagne avait réussi, en effet, à s'exonérer de toute contribution au financement, dans les pays concernés, de certaines dépenses agricoles (aides directes, interventions sur les marchés, crédits de développement rural de la section « garantie » du FEOGA).

Pourtant, il s'agit de dépenses de cohésion importantes car, comme le rappelle l'article 33 (ex article 39) du traité CE : « *L'agriculture constitue, dans les États membres (notamment en retard de développement) un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie* ».

Non seulement le Royaume-Uni refusait ainsi de s'associer à ces politiques, mais son chèque devait s'en trouver majoré (ou, tout du moins, l'augmentation de celui-ci, liée aux coûts de l'élargissement, en serait réduite).

Par ailleurs, le Royaume-Uni obtenait un plafonnement à 10,5 milliards d'euros (selon un mécanisme d'une extrême complexité) de sa contribution aux dépenses d'élargissement au cours de la période 2007-2013. La montée en charge de cette participation devait être en outre **progressive**, de 2009 à 2011.

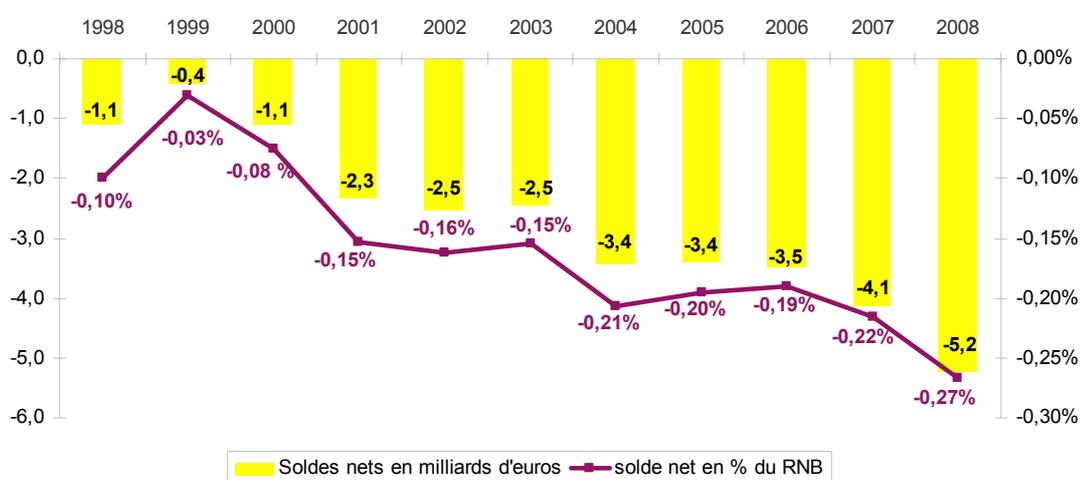
Par contraste, l'effet des décisions favorables à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède devait être, pour sa part, **rétroactif** (la France en a subi de plein fouet les conséquences en 2009). Progressivité donc,

¹ Exclusion du total des dépenses réparties rentrant dans le calcul de la correction britannique de celles effectuées dans les nouveaux États membres. Déjà, le DRP du 29 septembre 2000 avait déjà exclu, de façon analogue, les dépenses de préadhésion du montant total des dépenses réparties.

pour la Grande-Bretagne, rétroactivité pour la France¹, pays le plus touché par les conséquences des « compensations » accordées aux autres contributeurs nets importants : où est l'équité ?

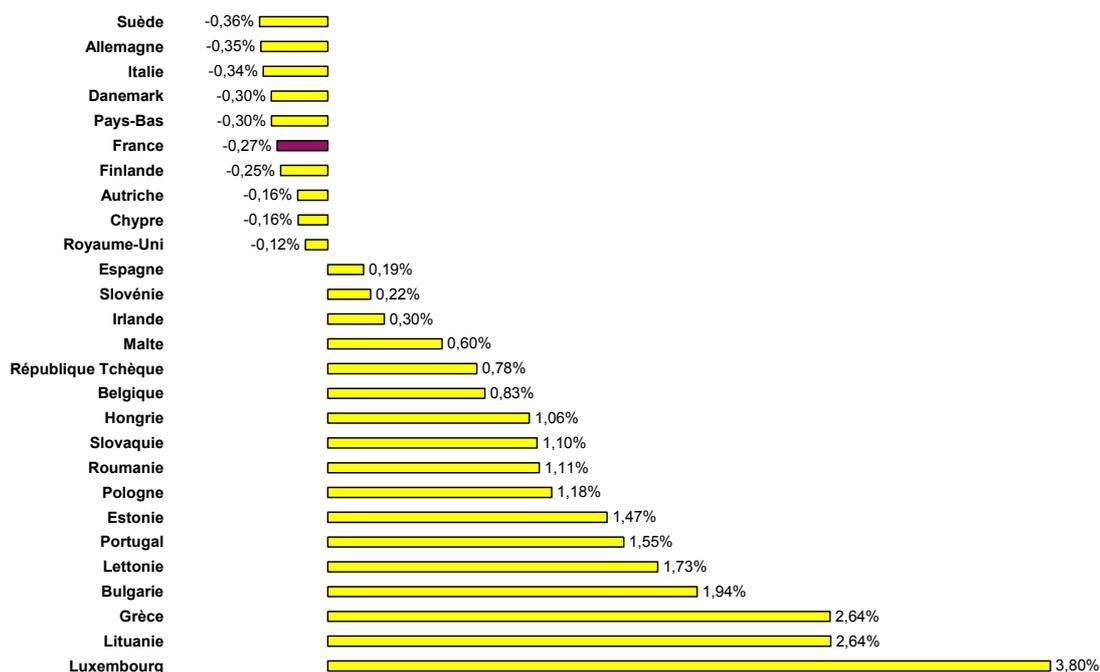
d) De nouvelles inégalités au détriment, notamment, de la France

La contribution nette de la France au financement du budget de l'Union européenne, exprimée en proportion de notre PNB, a considérablement augmenté en dix ans.



Notre effort relatif (- 0,27 % du PNB) est désormais proche de celui des Pays-Bas (- 0,30 %) sans atteindre les niveaux allemand (- 0,35 %) ou suédois (- 0,36 %), il est plus de deux fois supérieur à celui du Royaume-Uni (- 0,12 %).

¹ et aussi, dans une moindre mesure, pour les autres États membres de l'Union européenne, hormis les quatre pays avantagés.



Il convient de souligner que, plus encore que la France, l'Italie est devenue l'un des contributeurs nets les plus importants au budget européen.

Cette évolution résulte, notamment, des différentes modifications apportées à la correction britannique (rabais sur le rabais etc...) et des décisions connexes qui ont avantagé l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche.

Les compensations dont ont ainsi bénéficié ces pays ont augmenté le déséquilibre budgétaire supporté par les autres contributeurs nets importants, à commencer par la France.

Notre pays, comme indiqué plus haut, est, en effet, désormais le premier payeur du chèque britannique et a été l'État le plus touché par l'effet rétroactif des décisions prises à Bruxelles en 2005.

CONCLUSION

Conçu il y a bientôt trente ans, le rabais britannique a perdu de sa raison d'être et devient techniquement incompréhensible et inadapté. Il ne doit sa survie qu'à la règle de l'unanimité qui prévaut en ce qui concerne les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté.

La majorité des députés européens sont favorables à sa suppression.

La négociation du futur cadre financier 2014-2020 de l'Union doit être l'occasion de ne plus le considérer comme une rente mais comme une aide provisoire, en voie d'extinction, à l'intégration du Royaume-Uni à l'Union.

Cette négociation devra également conduire à replacer le problème du rabais britannique dans celui, plus large, des ressources propres du budget de l'Union.

Le débat sur le financement de l'Union européenne est un débat récurrent dont les données fondamentales évoluent peu ou lentement.

A l'exception des éléments factuels, les problématiques et les critiques formulées par le rapport d'information de notre collègue Denis Badré de décembre 1998¹ demeurent très actuelles. Les tendances longues n'ont pas été infléchies.

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 prélevées sur les budgets nationaux des États membres s'éloigne. La part des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre et isoglucose) est toujours plus marginale (moins de 14 % des recettes), tandis que la part de la ressource dite RNB n'a cessé d'augmenter. Comme on l'a vu, le rabais ou « chèque » britannique s'est sans cesse complexifié et a fait tache d'huile. De plus en plus d'États membres contributeurs nets ont obtenu des compensations au nom du « juste retour ». La France et le Danemark sont désormais les seuls contributeurs nets qui ne bénéficient pas de différents rabais et corrections.

Ce sombre tableau oblige à réfléchir à une réforme des ressources propres. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que la contrainte budgétaire

¹ *Rapport d'information n° 136 (1998-1999) sur le financement de l'Union européenne, fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*

n'a jamais été aussi forte et que les politiques de l'Union se diversifient et s'approfondissent.

Au cours de l'examen du budget de l'Union pour 2011, le bras de fer entre le Conseil et le Parlement européen a abouti à l'engagement du président de la Commission européenne de présenter avant la fin du mois de juin 2011 des propositions législatives sur de nouvelles ressources propres. Le mode de financement de l'Union sera au centre des discussions sur les futures perspectives financières 2014-2020, même s'il est peu probable que celles-ci aboutissent à un chamboulement du système actuel. La Commission européenne doit présenter ses propositions le 29 juin 2011. L'examen de la question d'une réforme des ressources propres devra donc s'effectuer le moment venu sur cette base, en vue d'une prise de position du Sénat.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 14 juin 2011 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Pierre Bernard-Reymond, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean-François Humbert :

Quel est finalement le montant global du chèque britannique et quelle part la France en assume-t-elle ?

M. Pierre Bernard-Reymond :

La part de la France a varié, récemment, entre 1,3 et 1,7 milliard d'euros. Elle représente environ 27 % du montant global du chèque britannique.

M. Richard Yung :

Ce n'est pas négligeable ! Et comment peut-on remettre en cause cette dépense ?

M. Pierre Bernard-Reymond :

La meilleure occasion de remise en cause est la prochaine négociation du cadre des perspectives financières 2014-2020 avec le risque que cela comporte d'une contestation, en parallèle, de la PAC. À cet égard, les choses ont d'ailleurs bien changé depuis trois ans. Il faudrait obtenir au minimum une reconduction de cette politique. Pour cette raison, on ne peut pas demander la suppression immédiate, pure et simple, du rabais, mais sa disparition progressive, en ciseau. Cela peut être étalé jusqu'en 2020. L'absence de marges de manœuvre budgétaire disponibles rend les choses plus difficiles.

Un autre paquet qui peut être mis sur la table à l'occasion des négociations est celui des politiques de cohésion et de développement régional. Au début des années 1980, le montant des aides régionales consenties à la Grande-Bretagne était renégocié chaque année afin de corriger le solde britannique. En réalité, il y a deux options possibles : soit adopter une position consistant à dénoncer le caractère intolérable du rabais et tenter d'obtenir sa suppression en ciseau, soit accepter sa pérennisation pour protéger la PAC.

Mme Colette Mélot :

Avec ce rapport, nous disposons d'un argumentaire complet et bien construit. Mais la position que nous défendons sur ce problème du rabais britannique est-elle franco-française ou avons-nous des alliés ?

M. Pierre Bernard-Reymond :

Il faut avoir à l'esprit qu'en matière de PAC, parmi les contributeurs nets au budget européen, il y a plus de pays qui payent que de pays qui reçoivent. L'Allemagne, par ailleurs, a obtenu des accommodements particuliers quant au rabais britannique et en profite assez largement. Elle a donc intérêt, dans une certaine mesure, à ce que le rabais soit maintenu et celui-ci risque ainsi, probablement, de ne pas être unanimement dénoncé. Il y aura vraisemblablement une sorte de grand marchandage entre la politique de cohésion, la PAC, le rabais britannique, l'intérêt étant de pouvoir remettre en discussion ce dernier, contesté par ailleurs par le Parlement européen, dans le contexte d'une négociation globale.

*

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport, paru sous le numéro 603 et disponible sur Internet à l'adresse suivante :

www.senat.fr/europe/rap.html