

Jacques Le Cacheux, Budget européen: le poison du juste retour

Légende: Dans cette Étude, Jacques Le Cacheux, spécialiste des finances publiques communautaires, propose une analyse critique de la notion de « solde net ».

Source: Notre Europe - Études et Recherches. Budget européen: le poison du juste retour. Le Cacheux, Jacques. [EN LIGNE]. [s.l.]: [01.10.2005]. Études et Recherches n°41. Disponible sur <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Etud41-fr.pdf>.

Copyright: (c) Notre Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/jacques_le_cacheux_budget_europeen_le_poison_du_juste_retour-fr-1c54bf13-5093-4c3f-93f1-784ce24b454c.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Budget européen: le poison du juste retour

Jacques Le Cacheux

Professeur agrégé des Universités, Economie, à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, depuis 1996. Chercheur OFCE depuis 1983 et Directeur du Département des études. Enseigne également à Sciences Po (Paris), à Stanford University in Paris, à la European Online Academy, et au Collège des Hautes Etudes Européennes. Ancien élève de l'Ecole normale supérieure (ENS-Ulm), titulaire du Diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris, d'une maîtrise d'économie de l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) et d'un doctorat européen d'économie de l'Institut universitaire européen (Florence, Italie). Ses travaux portent principalement sur la macroéconomie appliquée et les aspects économiques de l'intégration européenne. Il est également membre de diverses équipes et réseaux de recherche européens. Il a publié dans de nombreuses revues, françaises et internationales, notamment Revue de l'OFCE, Revue économique, Revue d'économie politique, Revue d'économie financière, American Economic Review, Economic Policy. Il a dirigé un ouvrage collectif sur l'élargissement (Europe : La nouvelle vague – Perspectives économiques de l'élargissement, (1996), Collection « Références/OFCE », Presses de Sciences) et co-dirige, avec Jean-Paul Fitoussi, la série de publications annuelles sur L'état de l'Union européenne (Fayard et Presses de Sciences-Po), désormais aussi en anglais (Palgrave).

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996 et présidée depuis novembre 2004 par Pascal Lamy. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

Avant-propos

Les négociations qui viennent d'échouer sur les perspectives financières à moyen terme du budget européen pour la période 2007 – 2013 ont confirmé le rôle majeur que jouent les « soldes nets nationaux » dans le positionnement des Etats membres. A propos du chèque britannique bien sûr. Mais aussi aux Pays -Bas où l'ampleur excessive de la « contribution nette » néerlandaise a été brandie avec succès par les opposants au projet de Traité constitutionnel. En Allemagne, où le slogan du « Zahlmeister » continue à faire recette. Ces calculs ont donc désormais acquis une importance centrale dans la vie de l'Union européenne.

Et pourtant, à y regarder de plus près, ils révèlent des défauts rédhibitoires qui devraient conduire à ne les utiliser que de manière marginale, et avec les plus grandes précautions.

C'est ce que démontre la présente étude, dont Notre Europe a confié la maîtrise d'œuvre à Jacques Le Cacheux, éminent spécialiste des finances publiques communautaires.

En examinant attentivement les socles budgétaires, économiques et politiques sur lesquels reposent ces chiffres de soldes nets, l'auteur nous fait découvrir leur fragilité, leur volatilité et même leur non -sens. Comme lui, nous ne pouvons, dès lors, qu'être saisis par le doute. Pourquoi cet usage, immérité, s'est-il banalisé au point de parasiter des discussions ou des négociations dont elles détournent systématiquement l'objet, alors qu'elles devraient porter sur le volume des moyens financiers à allouer aux différentes politiques communautaires et la manière la plus juste d'y contribuer ?

La réponse à cette question réside dans la fortune d'une idée, aussi attirante que fautive : celle du « juste retour ». Comme si la construction européenne était un jeu à somme nulle où les flux monétaires que les Etats membres « paient » ou « reçoivent » devaient être pesés à l'équilibre sur un trébuchet budgétaire.

Avec cette étude de Jacques Le Cacheux, Notre Europe aura contribué, je l'espère, à remplir sa mission : faire en sorte que l'intégration communautaire se poursuive, au-delà des pannes et des crises, sur des bases intellectuellement solides. En refusant de céder à la facilité des mirages et de tomber dans la mystification. Grâce à ce travail, nous le savons désormais, les « soldes nets » en sont une !

Pascal Lamy

Table des matières

Introduction

1 L'émergence d'une notion

- 1.1 L'insuffisance des ressources propres historiques et la montée des contributions nationales
- 1.2 Les premiers calculs de soldes nets et la notion de "juste retour"
- 1.3 L'expérience de quelques fédérations et la redistribution entre régions dans les Etats existants

2 L'arbitraire des modes de calcul des soldes budgétaires

- 2.1 L'imputation des recettes
- 2.2 L'imputation des dépenses
- 2.3 Convention comptable et divergences des résultats

3 La critique économique des soldes nets

- 3.1 L'incidence des prélèvements obligatoires dans un marché unique
- 3.2 La solvabilisation des marchés et les effets induits sur la demande et la croissance
- 3.3 La dimension temporelle
- 3.4 Les biens collectifs européens et leur financement

4 La solidarité financière, ses fondements et ses implications

- 4.1 Le budget commun, les politiques communes et les biens publics européens
- 4.2 Quelques pistes de réflexion pour le financement du budget européen

Conclusion

Bibliographie

Graphiques et tableaux

- Graphique 1 : Montant total et structure des dépenses budgétaires
- Graphique 2 : montant et structure des recettes du budget européen
- Graphique 3 : structure des recettes du budget européen
- Graphique 4 : part de chaque pays dans les recettes du budget de l'UE
- Graphique 5 : part de chaque pays dans les dépenses opérationnelles de l'UE
- Graphique 6 : évolution du revenu moyen par tête britannique
- Graphique 7 : contributions nationales et PIB
- Graphique 8 : contributions nationales en % du RNB
- Graphique 9 : les soldes nets en 2001 -2003
- Graphique 10 : soldes nets nationaux
- Graphique 11 : PIB des pays de la cohésion
- Tableau 1 : correction et soldes nets britannique
- Tableau 2 : les soldes nets nationaux selon deux modes d'affectation des dépenses communautaires
- Tableau 3 : contributions nationales nettes et soldes commerciaux bilatéraux des pays contributeurs nets

Résumé

Les « soldes nets nationaux » sur la base desquels les gouvernements européens déterminent leur position dans la négociation sur les perspectives financières à moyen terme du budget européen sont le fruit d'une approche comptable discutable des relations économiques et financières entre Etats membres d'un Marché unique et poursuivant ensemble des politiques communes. Initialement alimenté par des ressources propres, le budget européen a dû recourir, progressivement, aux contributions nationales, s'exposant ainsi, depuis une vingtaine d'années, à des exigences de « juste retour ». L'histoire, tant récente que plus ancienne, des fédérations et des regroupements d'Etats fournit pourtant de nombreux exemples des dangers de cette « logique comptable ». Les conventions qui

président à une telle évaluation sont assez arbitraires et des modifications, même mineures, des critères d'imputation conduisent à des variations sensibles de ces soldes. Mais plus fondamentalement, c'est le raisonnement économique sous-tendant de telles évaluations qui est fautif : les effets induits par les prélèvements et, plus encore, par les dépenses se transmettent dans les économies des Etats membres, de sorte que la localisation des bénéfices et des coûts des politiques communes est, dans une union économique et monétaire, loin d'être conforme à ce que suggère l'apparence des soldes nets. Pour éviter les pièges d'une négociation budgétaire dominée par les stratégies opportunistes et les égoïsmes nationaux, il faudrait s'inspirer de ce qui se fait dans les systèmes nationaux, unitaires ou fédéraux, existants, et séparer les décisions sur les dépenses de celles concernant leur financement.

Every one knows that a great deal of the errors committed by the State legislatures proceeds from the disposition of the members to sacrifice the comprehensive and permanent interest of the State, to the particular and separate views of the counties and districts in which they reside. And if they do not sufficiently enlarge their policy to embrace the collective welfare of their particular State, how can it be imagined that they will make the aggregate prosperity of the Union, and the dignity and respectability of its government, the objects of their affections and consultations?

James Madison, *The Federalist*, n°46, cité par Begg (2005)

Après les échecs de la ratification du traité constitutionnel européen en France et aux Pays - Bas, le Conseil européen de juin 2005 n'a pu parvenir à un accord sur l'avenir du budget européen dont la période de programmation courante s'achèvera en 2006. L'adoption, au sommet européen des 22 et 23 mars, d'une réforme du Pacte de stabilité allant dans le sens de ce que réclamaient les gouvernements allemand et français, avait pourtant paru dégager la voie à un compromis sur les perspectives budgétaires à moyen terme 2007 -2013 pour l'Union européenne (UE) à 25 – ou, plus probablement, à 27, puisque la Bulgarie et la Roumanie, qui viennent de signer les traités d'adhésion, auront alors vraisemblablement rejoint l'Union. Le Conseil européen de mars avait en effet reconnu la nécessité d'une plus grande cohérence entre le Pacte et le budget européen, au service de la stratégie de Lisbonne.

La discussion sur les perspectives budgétaires à moyen terme a été, jusqu'ici, largement dominée par des considérations de « soldes nets », notamment les « contributions nettes » d'un certain nombre de pays membres, dont les gouvernements considèrent que leur part au financement des dépenses communes est excessive, ou encore, ce qui revient au même, que les dépenses européennes profitent trop exclusivement aux autres membres et que les exigences de « vertu » budgétaire – notamment celles inscrites dans le Pacte de stabilité – n'autorisent pas de tels écarts. Les gouvernements des six plus gros contributeurs nets ont ainsi écrit, en janvier 2004, au Président de la Commission pour exiger que la taille totale du budget soit maintenue en deçà, non pas du plafond de 1,25% du revenu national brut (RNB) de l'Union⁽¹⁾, mais de 1% du RNB. Le groupe d'experts mandaté par la Commission pour réfléchir à l'avenir du budget européen (Sapir *et al.*, 2004), la Commission elle-même, dans les propositions publiées au printemps 2004 (Commission UE, 2004) et, plus récemment, le Parlement européen, dans le rapport du comité ad hoc sur les perspectives budgétaires (Parlement UE, 2005), ont tous plus ou moins intégré cette contrainte, en proposant des cadres financiers dans lesquels le total du budget européen est compris entre 1% et 1,15% du RNB, loin donc du plafond. Le document de compromis de la présidence luxembourgeoise du 15 juin s'en tient à 1,06% du revenu national brut (RNB) en crédits d'engagement et à 1% du RNB en crédits de paiement. Pourtant, notamment avec l'élargissement de 2004 et ceux qui s'annoncent, mais aussi pour atteindre les ambitieux objectifs de la stratégie de Lisbonne et financer de manière adéquate les nouvelles politiques que le traité constitutionnel européen envisage, les besoins financiers de l'Union sont importants.

Cette étude propose une analyse critique de la notion de « solde net » ou « contribution budgétaire nationale nette », de ses usages et des raisonnements, économiques et de philosophie politique, qui sont censés la fonder. La première partie est consacrée à un examen rapide de différents exemples, pris dans l'histoire et dans les expériences contemporaines, qui illustrent les dangers d'une telle démarche. La deuxième partie détaille les conventions comptables qui président à l'évaluation des soldes nets, et montre la diversité des conclusions auxquelles sont susceptibles d'aboutir les différentes présentations qui peuvent en être faites. Dans la troisième partie, nous analysons les mécanismes économiques qui sont engendrés par les prélèvements et les transferts budgétaires, notamment entre régions ou pays membres d'une union économique et d'un marché unique, pour conclure que le bénéfice ou le coût effectifs ultimes ne sont jamais répartis selon la logique comptable des soldes nets. La quatrième partie développe quelques arguments en faveur de la solidarité financière fondés sur l'économie politique et la philosophie politique, notamment communautaires, et sur l'existence de gains mutuels de l'intégration.

I. L'émergence d'une notion

Dès lors qu'existe, au sein d'un groupe, d'individus, de régions ou d'Etats, un budget commun, il est toujours possible de se livrer au jeu du calcul des contributions nettes. Ce calcul n'est pourtant pas fait aussi fréquemment que l'on pourrait le penser et, dans la plupart des entreprises collectives, les principes de la solidarité financière et la conviction que la poursuite d'objectifs partagés implique la fourniture au budget commun de ressources suffisantes, évitent ce travers, souvent grâce à des institutions fondées sur des principes simples de financement.

L'insuffisance des ressources propres historiques et la montée des contributions nationales

Institué dès le traité de Rome qui affirmait clairement le principe de la solidarité financière, le budget européen était initialement déjà d'une taille très réduite et ses dépenses principales concernaient la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC), dont le volet Garantie -- qui visait à soutenir les prix de marché du petit nombre de produits agricoles alors régis par une Organisation commune de marché (OCM) -- était lui-même très peu onéreux en raison de la situation des approvisionnements qui avait inspiré les orientations de la PAC : couplée au principe de la préférence communautaire et à la pratique d'un système de protection avec prélèvements (restitutions) variables sur les importations (exportations) agricoles extra-communautaires, l'insuffisance chronique de l'offre de produits agricoles de base dans la Communauté économique européenne (CEE) à Six assurait une pression suffisante de la demande intérieure pour que les prix se maintiennent à un niveau plus élevé que sur les marchés mondiaux. Grâce à cette situation initiale d'importateur net massif de produits agricoles et au contexte mondial encore très protectionniste en matière d'échanges extérieurs, le rendement des « ressources propres » que les rédacteurs du traité avaient octroyées au budget européen était alors suffisant pour couvrir les faibles dépenses communautaires : les prélèvements sur les importations agricoles et les droits de douane sur les importations manufacturières assuraient l'essentiel des recettes. Dès le début des années soixante, pourtant, un calcul des soldes nets -- que nul alors ne songeait à calculer et dont le Secrétaire général de la Commission européenne, Emile Noël, a longtemps interdit l'évaluation par la Commission -- aurait révélé qu'ils étaient substantiels et polarisés, l'Allemagne étant alors le principal importateur de produits agricoles et un producteur encore relativement modeste des denrées les plus subventionnées par la PAC (lait et céréales), alors que la France bénéficia dès le début du processus d'intégration européenne des dépenses de la PAC et ne fut que modérément concernée par les prélèvements sur les importations. Mais il apparaissait clairement que les mécanismes sous-tendant tant les recettes que les dépenses concouraient à la poursuite d'un objectif commun -- l'approvisionnement du marché agro-alimentaire communautaire -- justifiant de tels transferts budgétaires.

Graphique 1 : Montant total et structure des dépenses du budget européen, 1962-2006, en % du PIB de l'UE

[...]

Graphique 2 : Montant et structure des recettes du budget européen, 1970-2005

[...]

Graphique 3 : Structure des recettes du budget européen, 1971-2004

[...]

La montée des tensions sur le relatif équilibre du budget européen correspond, à partir du début des années soixante-dix, à la conjonction de trois évolutions indépendantes : le progrès général de la libéralisation des échanges commerciaux internationaux dans le cadre des accords du GATT, avec abaissement des droits de douane sur les importations de produits manufacturés ; l'apparition, puis l'accumulation, d'excédents européens dans plusieurs productions agricoles (Le Cacheux et Mendras, 1992), dont les conséquences budgétaires ont été le tarissement progressif des recettes engendrées par les prélèvements variables sur les importations et l'envolée des dépenses de soutien des prix intérieurs pour financer les retraits du marché -- stockage et subventions aux exportations de produits agricoles excédentaires ; enfin le premier élargissement

qui, en 1973, voyait l'adhésion de trois nouveaux membres – le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni – dont le dernier cité était alors un producteur agricole relativement modeste et un très gros importateur net de produits agricoles en provenance de plusieurs de ses anciennes colonies du Commonwealth – dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dès lors, tandis que les prélèvements sur les importations britanniques versés au budget européen étaient plus importants que ceux de ses partenaires, le Royaume-Uni ne bénéficiait que d'une part modeste des dépenses communes, encore essentiellement agricoles et en forte croissance durant cette période. C'est en partie pour permettre au nouvel Etat membre, qui s'estimait lésé par la structure existante des dépenses, d'émarger un peu plus au budget européen qu'a alors été créé le fonds régional européen.

Pour pallier l'insuffisance des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements sur les importations agricoles), en voie de contraction tandis que les dépenses communautaires augmentaient, de nouvelles (pseudo) ressources propres furent créées à la fin des années soixante-dix : la ressource TVA et la contribution assise sur le PIB de chaque Etat membre, calculée pour assurer le solde du financement, réparti entre les Etats membres et dont la part a crû sensiblement à partir de la fin des années quatre-vingt pour représenter aujourd'hui près des trois quarts des recettes budgétaires européennes. L'une et l'autre étant approximativement proportionnelles au PIB et étant versées par le Trésor public de chaque Etat membre au budget européen, il devenait tentant, et plus aisé qu'auparavant, de calculer une contribution nationale et, dans la mesure où la plupart des dépenses (agricoles et structurelles, principalement) pouvaient facilement être ventilées par pays, donc localisables, d'en déduire un solde net.

Graphique 4 : Part de chaque pays dans les recettes du budget européen (2002)

[...]

Graphique 5 : Part de chaque pays dans les dépenses opérationnelles de l'UE (2002)

[...]

Les premiers calculs de soldes nets et la notion de « juste retour »

Par la suite, le déséquilibre dont pâtissait le Royaume-Uni se creusait encore du fait de la hausse incontrôlée des dépenses agricoles de soutien des prix – les dérèglements monétaires des années soixante-dix ajoutant encore aux distorsions de prix qu'aggravait la dépréciation du dollar --, le nouveau gouvernement britannique arrivé au pouvoir lors des élections générales d'avril 1979, alors que se manifestaient les prémices de ce qui allait devenir le deuxième choc pétrolier, décidé à engager une politique de réduction des prélèvements obligatoires et de rétablissement de l'équilibre budgétaire, lança une offensive sur la contribution britannique au budget européen. Pour la première fois, le gouvernement d'un pays membre contestait ouvertement le principe de solidarité financière et calculait une contribution nette ; et ce fut la fameuse exigence de Madame Thatcher : « *I want my money back !* », menaçant, si elle n'obtenait pas satisfaction, de paralyser le fonctionnement d'une Communauté encore largement régie par la loi de l'unanimité. Ce long bras de fer aboutit au compromis du Sommet de Fontainebleau (1984), où les gouvernements des autres Etats membres, Allemagne et France en tête, acceptèrent le reversement au budget britannique d'une ristourne, le désormais célèbre « chèque britannique », destiné à compenser partiellement la contribution nette, jugée excessive, de ce pays, notamment au regard d'un niveau de revenu alors bien en dessous de la moyenne communautaire (Graphique 6).

Parallèlement, les fonds structurels, qui profitaient alors davantage au Royaume-Uni que la PAC, connurent une première phase de croissance importante (Graphique 1).

Graphique 6 : Evolution du revenu moyen par tête britannique, 1973-2003 (UE = 100)

[...]

Tableau 1 : Correction et solde net britannique du Royaume-Uni, 2000-2004 (Milliards d'euros courants)

2000	2001	2002	2003	2004	Moyenne
------	------	------	------	------	---------

Correction	3,43	7,30	5,03	5,48	4,66	5,18
Solde net après correction	-2,99	+0,71	-2,90			

Source : Laffineur et Vinçon, 2004.

Graphique 7 : Contributions nationales et PIB en euros, 2003 (EU15)

[...]

Graphique 8 : Contributions nationales en % du RNB, 2003 (EU15)

[...]

Les élargissements suivants, notamment ceux de 1981 (Grèce), 1986 (Espagne et Portugal) et de 2004 (Pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte), en faisant entrer dans l'UE des pays dont le niveau de développement économique était sensiblement inférieur à la moyenne, ont ensuite contribué à accentuer la polarisation des soldes nets. En effet, ces nouveaux entrants bénéficient davantage de certaines dépenses (fonds structurels) et, avec le recul tendanciel de la part des ressources propres traditionnelles compensé par la montée en puissance des pseudo ressources propres, les contributions nationales étant proportionnelles au PIB (Graphique 5), ils versent moins que les autres au budget européen. En outre, l'entrée de pays membres moins riches, en abaissant mécaniquement le revenu par tête moyen de l'Union, remonte automatiquement celui des anciens membres, notamment le Royaume-Uni, dont les droits aux fonds structurels se réduisent tandis que la contribution nationale au budget européen augmente. Enfin, la montée en puissance des fonds structurels puis, après le traité de Maastricht (1992) du fonds de cohésion, destiné aux Etats membres dont le revenu par tête ne dépasse pas 90% de la moyenne européenne, visant à favoriser le rattrapage des régions relativement moins développées de l'UE, contribue à creuser encore davantage les soldes nets.

Graphique 9 : Les soldes nets en 2001-2003 (EU15)

[...]

Au terme de deux décennies de « chèque britannique », il apparaît que le Royaume-Uni, dont le revenu par tête a plus que rattrapé son retard (Graphique 6), se situe presque toujours parmi les principaux contributeurs nets (Graphique 9 et Tableau 1), mais que le « rabais » qu'il obtient réduit sa contribution au financement à un montant bien inférieur à celui des autres pays ayant un niveau de développement économique comparable (Graphiques 7 et 8). Mais au cours de ces mêmes années, l'exigence du « juste retour » s'est généralisée à tous les membres contributeurs nets, qui ont exigé, au sommet de Berlin (printemps 1999), lors des négociations sur les perspectives financières 2000-2006 (« Agenda 2000), de répartir différemment la charge financière du « chèque britannique », la France en assumant désormais une part plus importante et l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède un peu moins qu'avant (Graphique 8). Ces mêmes pays veulent aujourd'hui imposer un plafond de dépense inférieur à 1% du PIB. Pour tenter d'obtenir des gouvernements des pays contributeurs nets un accord sur une augmentation – minime (1,15% du PIB de l'UE) – de la taille du budget dans les nouvelles perspectives financières 2007-2013, la Commission a proposé de geler, puis de réduire progressivement le « chèque britannique » et de le remplacer par un mécanisme de correction généralisé : tout pays dont la contribution nette excéderait 0,3% de son RNB se verrait rembourser 2/3 de ce solde net. Certains (Lefebvre, 2004a) avancent l'hypothèse alternative d'une correction généralisée des contributions nettes au moyen d'un écrêtement de tous les soldes nets positifs, par exemple à 0,5% du RNB.

L'expérience de quelques fédérations et la redistribution n entre régions dans les états existants

L'octroi au budget communautaire de ressources propres se révélant rapidement insuffisantes et le recours, ensuite, à des versements des Etats membres ne sont pas sans précédents historiques, la solution apportée dans chaque cas aux problèmes de l'insuffisance des recettes et du partage de la charge financière apparaissant un aspect déterminant du devenir ultérieur des expériences d'intégration régionale et/ou fédérale. Ainsi, l'expérience du Zollverein (union douanière) allemand qui, au milieu du XIX^{ème} siècle, préfigure l'unification politique des Etats allemands et la constitution de l'empire allemand, est-elle, initialement, très semblable à celle de la CEE, avec un budget commun de petite taille alimenté

exclusivement pas les droits de douane prélevés aux frontières de l'union douanière. Mais par la suite, l'unification politique progresse rapidement et le Parlement de l'empire obtient le droit de voter des taxes fédérales⁽²⁾, puis des impôts directs sur les revenus des personnes⁽³⁾.

Le cas de l'empire austro-hongrois présente une évolution moins heureuse, qui illustre au contraire les insuffisances et les dangers du choix d'identifier clairement les contributions nationales au budget commun d'une structure étatique supranationale. En effet, le compromis de 1867, signé par les royaumes autrichien et hongrois, définissait précisément les droits et devoirs de chacun d'eux, les modalités de décision et les pondérations nationales dans chacune des institutions communes de l'empire, en même temps qu'il limitait les pouvoirs budgétaires de ce dernier et organisait le partage de la charge de financement du budget commun entre les deux entités constitutives, sur la base de contributions nationales : alimenté par des ressources propres que sont les droits de douane perçus aux frontières extérieures de l'empire, le financement du budget est complété par des contributions nationales, l'Autriche en assurant 70% et la Hongrie 30% ; en outre, le budget commun doit être équilibré et l'endettement est interdit (Flandreau et Le Cacheux, 1996). Les tensions et querelles engendrées par ce dispositif institutionnel ont sûrement miné la cohésion politique de l'empire, tout en l'empêchant, notamment, de financer une offre suffisante de « biens collectifs », en particulier la défense, et d'assurer un minimum de solidarité économique, alors que les rythmes du développement économique des deux royaumes semblent avoir divergé de manière persistante pendant plusieurs périodes de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècles, la croissance moyenne de la Hongrie étant plus soutenue au cours de ces décennies.

L'histoire des fédérations européennes du XX^{ème} siècle regorge d'exemples de tensions politiques, voire de crises majeures débouchant sur l'éclatement, dont le partage de la charge financière et le déséquilibre affirmé des « soldes nets » ont constitué des ingrédients décisifs. On peut notamment citer la fédération yougoslave et les acrimonieuses disputes entre les républiques – singulièrement la plus riche, la Slovénie – sur la répartition du poids financier des dépenses communes et sur les transferts budgétaires permanents entre républiques tout au long des années quatre-vingt. L'issue de ces conflits, dont la dimension financière n'était, évidemment, pas la seule, a été la sécession des républiques et la guerre entre les principales d'entre elles au début de la décennie suivante. Quelques années plus tard, la partition de la Tchécoslovaquie, bien que pacifique, a reposé en partie également sur un différend concernant la redistribution opérée par le budget entre les deux parties, désormais indépendantes, de ce qui était alors, depuis 1968, un Etat fédéral. De même, bien qu'elles n'aient pas souvent occupé le premier plan des querelles entre républiques, les questions financières et budgétaires ont joué un rôle non négligeable dans l'éclatement de la fédération soviétique (*cf.*, notamment, BERD-BIRD-FMI-OCDE, 1991)⁽⁴⁾.

Les démocraties européennes contemporaines ne sont pas non plus toujours exemptes de controverses et de tensions sur les transferts nets opérés entre régions au sein des Etats unitaires ou entre états fédérés au sein des fédérations. Dans le cas de l'Italie, la contestation des flux publics nets organisés par le gouvernement central entre les régions du Nord et du Centre, plus développées, et le Mezzogiorno, alimente périodiquement, depuis plus de deux décennies⁽⁵⁾, les discours des fédéralistes et de la Ligue du Nord. En Belgique, la question des flux budgétaires nets entre Flandre et Wallonie est également l'un des facteurs à l'origine de la transformation des institutions du royaume en Etat fédéral, et la cause de fréquentes disputes entre communautés flamande et wallonne. En Espagne, la décentralisation très poussée instituée lors de la démocratisation, et plusieurs fois renforcée depuis lors, suscite périodiquement des disputes sur les transferts nets interrégionaux. En Allemagne de même, notamment dans les premières années après l'unification, plusieurs Länder parmi les plus riches, dont la Bavière, ont reproché au gouvernement fédéral la part excessive qu'ils supportaient dans le financement des transferts budgétaires vers les nouveaux Länder de l'est⁽⁶⁾.

D'une manière générale, il apparaît que, tant dans les fédérations que dans les Etats unitaires, les mécanismes déterminant les dépenses et les recettes du budget central aboutissent toujours à des transferts permanents, d'une ampleur variable selon les cas, entre états fédérés ou entre régions. En effet, les règles fixant les montants des contributions au budget central reposent, le plus souvent, sur des critères reflétant la capacité contributive, tandis que la répartition spatiale des dépenses est régie par des critères ou des mécanismes autres. Le grand nombre d'études réalisées dans les années quatre-vingt-dix sur les propriétés

stabilisatrices et redistributives des budgets centraux dans les unions monétaires a permis d'en évaluer l'ordre de grandeur. Dans une synthèse qui reprend systématiquement les évaluations antérieures, notamment sur les transferts au sein de la fédération américaine, Zumer (1998) montre que les transferts pérennes entre régions sont, partout, d'une ampleur significative. Mais il ressort également de la rapide évocation des expériences historiques qui précède que les querelles sur les soldes nets budgétaires et sur les montants transférés entre Etats fédérés ou entre régions sont presque toujours associées à des tensions, voire à des processus de désintégration, pouvant aller jusqu'à la sécession ou l'éclatement de l'entité étatique au sein de laquelle de telles disputes se développent.

II - L'arbitraire des modes de calcul des soldes budgétaires

Bien qu'apparemment aisé, le calcul d'un solde budgétaire net pour chacun des pays membres d'un marché intégré et d'une union économique et monétaire n'est, en réalité, pas immédiat. Le principe du calcul apparaît suffisamment simple et intuitif pour exercer un attrait intellectuel que, pourtant, une réflexion un peu plus poussée, ne peut qu'ébranler. L'évaluation des contributions nationales nettes au budget européen – ou soldes budgétaires nationaux nets – consiste en effet à comptabiliser au débit du pays considéré tous les versements effectués par son Trésor public au budget de l'Union – recettes des ressources propres communes collectées sur son territoire et contributions votées et versées à partir du budget national – et au crédit le montant total des dépenses ayant bénéficié au pays ou à ses résidents – versements aux agriculteurs, dépenses des fonds régionaux et structurels en faveur des différents territoires, etc. En réalité, cependant, l'évaluation de tels soldes budgétaires par pays repose sur des postulats et des conventions d'imputation des recettes et des dépenses qui sont loin d'être indiscutables, et la diversité des présentations possibles des résultats rend leur interprétation très délicate.

Imputation des recettes

L'imputation aux différents Etats membres des recettes du budget européen n'est pas dénuée d'arbitraire, en particulier concernant la localisation des ressources propres. C'est notamment le cas des droits de douane et des prélèvements sur les importations extra-communautaires de produits agricoles, qui sont versés au budget européen par le gouvernement de l'Etat membre dont les services douaniers pratiquent le prélèvement, donc celui sur le territoire duquel se trouve être le point d'entrée des marchandises soumises à des prélèvements. D'où le gonflement, largement artificiel, ou du moins sans signification autre que comptable, des contributions au budget européen de certains Etats dont les ports constituent de tels points de passage des importations – et singulièrement les Pays-Bas et la Belgique, avec les ports de Rotterdam et d'Anvers : ces deux « portes d'entrée » dans le Marché unique concentrent une part importante de toutes les importations extra-communautaires, quelle qu'en soit la destination finale, et donc également des droits collectés sur ces transactions ; et selon une étude conduite pour la Commission européenne, près de 50% des biens ayant acquitté des droits dans les ports d'Anvers et de Rotterdam sont destinés aux autres pays de l'Union⁽⁷⁾. Songerait-on à attribuer au Havre ou à Marseille le mérite de verser au budget national français les recettes de TVA prélevée sur les importations entrant par ces ports sur le territoire ?

Le financement du budget européen par des contributions nationales telles que la contribution TVA et la contribution PIB, qui constituent aujourd'hui les plus importantes sources de recettes du budget européen (Graphiques 2 et 3), pose des problèmes d'un autre ordre, mais les montants cités n'en sont pas moins sujets à des interprétations divergentes. La contribution PIB, qui représente, en 2005, plus de 70% du total des recettes du budget européen, est déterminée chaque année par solde : on partage ainsi entre tous les Etats membres, selon une clé de répartition PIB, la somme restant à financer, une fois calculées les recettes tirées des autres ressources propres. Les contributions PIB sont ainsi inscrites dans les projets de lois de finances nationales, votées par les Parlements nationaux et versées par les gouvernements sur la base des dépenses européennes prévues, ce qui donne lieu à de complexes jeux de positionnement des gouvernements nationaux et de la Commission européenne et à des effets d'annonce et d'affichage qui ne reflètent pas toujours la réalité. En particulier, ces dernières années les gouvernements ont presque toujours choisi de surestimer, dans le projet soumis au vote initial de leur Parlement, le versement prévu au budget européen. La Commission, de son côté, a généralement fait tout ce qui était en son pouvoir pour contenir les dépenses en deçà des crédits prévus, de manière à pouvoir afficher l'image d'un bon gestionnaire des fonds publics

qui lui i ont été confiés. Dès lors, une fraction – souvent voisine de 10%, ces dernières années – des contributions nationales initialement votées par les Parlements était en définitive reversée aux budgets nationaux.

Imputation des dépenses

La localisation des dépenses communautaires est, elle aussi, plus ou moins arbitraire selon les cas ; pour certaines dépenses, telles que les dépenses d'administration ou celles ayant trait à la politique extérieure commune, la Commission renonce même à les imputer au bénéfice de tel ou tel Etat membre. Néanmoins, en dépit du caractère très contestable de cet exercice, les calculs des soldes nets reposent bel et bien sur des hypothèses de localisation des différentes dépenses communautaires. Certaines, comme les dépenses agricoles, sont assez aisément attribuables au pays qui en bénéficie ; encore faut-il rappeler qu'il ne s'agit que d'une incidence immédiate, ne préjugant en rien de la localisation du ou des bénéficiaires effectifs ultimes de ces dépenses : ainsi, par exemple, le soutien aux prix à la production de telle ou telle activité agricole profite-t-il vraiment aux agriculteurs qui touchent la recette de leurs ventes, ou aux fournisseurs d'intrants – engrais, semences, aliments pour animaux, machines, etc. (*cf. infra*)? Dans les cas de nombreux programmes européens, toutefois, même cet exercice de localisation ou d'imputation à un pays particulier sur la base de l'impact immédiat s'appuie sur un ensemble de conventions très arbitraires, donc hautement discutables. L'exemple de programmes européens tels que SOCRATES-ERASMUS, qui organisent et financent des échanges d'étudiants entre pays membres de l'Union, ou encore PHARE et Tacis, destinés à financer l'assistance technique à des pays candidats ou des pays voisins non membres, permet d'illustrer l'arbitraire de l'imputation des dépenses européennes sur une base géographique : les échanges d'étudiants bénéficient-ils à l'Etat dont les étudiants partent étudier dans un autre pays, ou au contraire à ce dernier ? L'assistance technique aux futurs membres de l'UE ou à des pays tiers, presque toujours fournie par des entreprises ouest-européennes ou des experts des Quinze, profite-t-elle uniquement, ou même principalement, aux pays qui la reçoivent ?

On voit bien ici la difficulté, voire souvent l'impossibilité, d'opérer une ventilation des dépenses selon les Etats membres bénéficiaires, sauf dans des cas très particuliers, au demeurant fort rares dans un cadre où les interdépendances sont nombreuses et très fortes. Dès lors, selon le périmètre que l'on retient pour les dépenses ventilables – ou localisables –, les résultats en termes de soldes nets nationaux diffèrent sensiblement pour certains pays : ainsi, l'imputation des dépenses communes d'administration – largement réalisées sur les territoires de la Belgique et du Luxembourg –, aboutit-elle à réduire drastiquement les soldes nets négatifs de ces deux pays, qui deviennent alors bénéficiaires nets du budget européen (Tableau 2 et Lefebvre, 2004a)⁽⁸⁾. Mais une telle imputation a-t-elle un sens ? Que dirait-on s'il existait une défense commune ? A qui imputerait-on le bénéfice de son budget ?

Tableau 2 : Les soldes nets nationaux selon deux modes d'affectation des dépenses communautaires, 2003

Soldes budgétaires nets (2003)

	Définition "chèque britannique" (incl.dép. administratives)	Définition "opérationnelle" (excl.dép. administratives)
	% du RNB (après chèque britannique)	
BE	0,59%	-0,28%
DK	-0,14%	-0,11%
DE	-0,40%	-0,36%
EL	2,17%	2,20%
ES	1,14%	1,19%
FR	-0,15%	-0,12%
IE	1,37%	1,38%
IT	-0,10%	-0,06%
LU	3,99%	-0,26%

NL	-0,47%	-0,44%
AT	-0,19%	-0,15%
PT	2,67%	2,71%
FI	-0,05%	-0,01%
SE	-0,40%	-0,36%
UK	-0,21%	-0,17%

Source : Commission européenne.

Conventions comptables et divergences des résultats

Comme on pouvait s'y attendre, à la lumière des développements qui précèdent, différentes méthodes et conventions comptables aboutissent à des résultats sensiblement divergents. Le simple choix d'inclure ou non les dépenses d'administration a pour conséquences des écarts significatifs (Tableau 2 et voir notamment Lefebvre, 2004a ; Gaillard et Sutour, 2004).

Face aux incertitudes liées aux conventions comptables et à de telles divergences de résultats, l'interprétation des chiffres fournis par les parties en présence est délicate et chacun cherche à en tirer le parti qui lui convient, selon sa situation nationale et les circonstances. De tels indicateurs ne peuvent, en effet, en aucun cas être interprétés comme une mesure des gains ou coûts nets individuels du fonctionnement du budget de l'UE ; tout au plus peut-on en inférer une indication, très partielle et en partie arbitraire, de ses retombées locales. Il apparaît en outre, comme on pouvait s'y attendre, que la hiérarchie des contributeurs et bénéficiaires nets n'est pas la même selon les années, ni selon que l'on considère les montants absolus, en euros, les montants par tête, les montants en pourcentage du PIB, ou du RNB, etc. Or si la notion même de soldes nets avait un fondement analytique – ce que la partie suivante conteste –, on pourrait trouver à chacune de ces mesures une justification.

Graphique 10 : Soldes nets nationaux exprimés en unités différentes (2003)

[...]

III - La critique économique des soldes nets

Plus encore que l'arbitraire et les variations possibles des conventions comptables qui président à l'évaluation des soldes nets nationaux, ce sont les fondements analytiques mêmes de ces soldes qui sont discutables. En effet, les prélèvements qui alimentent un budget, quel qu'il soit, et les dépenses qui sont financées par ce budget ont des effets économiques induits, de sorte que la charge effective d'un prélèvement et le bénéfice réel et final d'une dépense ne sont jamais ceux, apparents, que révèle la simple comptabilité publique. En réalité, la plupart des processus d'intégration européenne et des politiques communes financées par le budget européen sont ce que les économistes appellent des « améliorations parétiennes »⁽⁹⁾ : ils engendrent des gains mutuels ; si d'aventure certains pays ou régions devaient être perdants sur ou tel dossier, le gain net total est suffisant pour, si on le veut, compenser leurs pertes. Ces processus sont donc des « jeux à somme positive », la somme des gains des gagnants étant toujours supérieure aux pertes des éventuels perdants.

L'incidence des prélèvements obligatoires dans un marché unique

L'incidence des prélèvements obligatoires dans un ensemble de marchés plus ou moins concurrentiels est une question complexe, mais il existe, en règle générale, une différence entre ce que l'on peut appeler « l'incidence immédiate », ou apparente, et l'incidence finale, c'est-à-dire la répartition effective de la charge financière engendrée par les différents prélèvements une fois achevés tous les ajustements de prix relatifs : ainsi, par exemple, dans une petite économie ouverte, la demande mondiale, donc les prix mondiaux des produits échangeables, n'étant pas influencés par les choix nationaux, tout prélèvement indirect – droit de douane, TVA ou accises – est supporté entièrement par les consommateurs nationaux ; à l'inverse, les droits de douane prélevés par un grand pays sont en partie supportés par les exportateurs du reste du monde, dans la mesure où la baisse induite de la demande des biens taxés dans le grand pays réduit

la demande mondiale, ce qui engendre un repli du prix mondial de ces biens.

De ce point de vue, il en va des contributions nationales au budget européen comme des prélèvements obligatoires qui les financent. Qui supporte la charge financière effective des droits de douane prélevés aux frontières de l'Union, dans les grands ports d'entrée sur son territoire ? Dans la plupart des cas, les marchés des produits visés étant concurrentiels, ce sont les consommateurs de ces produits dans tous les pays de l'UE. Ou encore, pour prendre un exemple tiré de l'actualité : qui bénéficiait de la protection quantitative maintenue par l'UE jusqu'au 1^{er} janvier 2005 à l'encontre des importations de textiles en provenance des pays d'Asie ? Tous les producteurs de textile dont l'accès au marché européen n'était pas restreint – les industries textiles européennes, bien sûr, mais aussi, et surtout sans doute, celles des pays bénéficiant d'accords commerciaux privilégiés avec l'UE, tels que le Maroc, la Tunisie, etc., --, tandis que les consommateurs européens, quel que soit leur pays de résidence, devaient tous acquitter des prix un peu plus élevés – si l'on suppose que le marché du textile est raisonnablement concurrentiel – et devraient désormais être les gagnants de la libéralisation récente des importations. Une argumentation similaire a d'ailleurs été si souvent utilisée par les détracteurs de la Politique agricole commune (PAC), fustigeant les coûts induits pour les consommateurs, notamment ceux des pays qui ne sont pas producteurs de denrées agricoles, que l'on s'étonne de constater que ce sont souvent les mêmes qui recourent aux mesures de soldes budgétaires nets, sans se soucier de l'évidente contradiction entre ces deux logiques, l'une économiquement fondée, l'autre pas.

La solvabilisation des marchés et les effets induits sur la demande et la croissance

Les transferts entre pays ont pour effet direct de solvabiliser le marché du bénéficiaire, ce qui profite, entre autres, aux entreprises des pays contributeurs. Et, d'un point de vue agrégé, si les dépenses sont judicieusement choisies, le surcroît de dépenses ainsi permis dans les pays bénéficiaires aura des effets d'entraînement favorables pour la croissance, directs pour celle des bénéficiaires et induits pour celle des pays contributeurs.

En premier lieu, les dépenses financées par les politiques européennes, notamment celles des fonds structurels et de cohésion, sont le plus souvent des projets d'investissement en infrastructures, en particulier de transport, dont la réalisation est généralement confiée, au terme d'appels d'offres européens -- le code des marchés publics imposant qu'ils soient ouverts à tous les soumissionnaires de l'Union -- à des entreprises européennes dont certaines sont originaires d'autres pays, notamment des pays contributeurs nets. Dans son troisième *Rapport sur la cohésion*, la Commission européenne estime ainsi que 20 à 25% des contrats de dépenses financées par ces politiques européennes dans les « pays de la cohésion » (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) reviennent à de grandes entreprises – de BTP en particulier – des pays contributeurs.

A un niveau plus agrégé, la demande induite dans les pays bénéficiaires par les dépenses européennes est, dans un marché intérieur au sein duquel l'essentiel des échanges commerciaux est réalisé entre partenaires européens, adressée en partie aux entreprises des pays contributeurs, qui profitent ainsi d'un accroissement de la demande solvable. Cet effet est théoriquement important dans le cas des dépenses au titre des fonds structurels et de cohésion : d'une part, en effet, ces dépenses sont généralement assorties de conditions d'additionnalité, qui obligent les gouvernements nationaux et collectivités locales des pays bénéficiaires à abonder les ressources fournies par le budget européen ; d'autre part, les fonds sont versés à des pays ou des régions dont le revenu par habitant est plus faible que la moyenne, de sorte que leur propension marginale à la dépense est probablement plus élevée que celle des pays contributeurs (Le Cacheux, ed., 1996 ; Jouen, 2005).

Tableau 3 : Contributions nationales nettes et soldes commerciaux bilatéraux des pays contributeurs nets, 2003

[...]

La solvabilisation de la demande des pays bénéficiaires de tels transferts budgétaires contribue à rendre possible le financement pérenne de déficits commerciaux importants dans la plupart des cas (voir Tableau 3), alors que les excédents commerciaux intra -communautaires des principaux contributeurs reflètent, au

moins en partie, le surcroît de demande ainsi adressée à leurs exportations. La contrainte financière extérieure dont risquaient de souffrir les pays membres en retard de développement par rapport à la moyenne est ainsi desserrée, et peut même l'être davantage encore dès lors que les financements publics européens exercent un effet d'entraînement favorable sur les flux de capitaux privés et d'investissements directs étrangers, ce qui semble avoir été le cas des expériences réussies de rattrapage des « pays de la cohésion » au cours des dernières décennies : la synergie entre fonds publics et fonds privés⁽¹⁰⁾ permet, lorsque les dépenses ont des retombées positives sur la productivité du capital productif privé dans le pays bénéficiaire, d'installer celui-ci sur un sentier de croissance plus élevé, dont l'un des effets induits est une demande accrue adressée aux partenaires commerciaux, donc une croissance économique plus élevée chez eux également.

On peut ainsi montrer, dans le cadre d'un modèle macroéconomique de l'Union européenne que, sous des hypothèses raisonnables concernant les multiplicateurs de dépenses publiques, des politiques structurelles généreuses envers les pays en retard de développement – notamment, aujourd'hui, en faveur des dix nouveaux membres, PECO en particulier, qui ont rejoint l'UE le 1^{er} 2004 et des deux (Bulgarie et Roumanie) qui s'approprient à le faire – auront d'importants effets d'entraînement liés aux exportations et des effets induits sur les capacités de production et la productivité des pays des bénéficiaires, donc sur les revenus de leurs résidents. Ces effets induits sont susceptibles d'engendrer un surcroît de croissance économique dans ces pays et une croissance additionnelle induite dans les autres pays membres de l'UE suffisante pour que le supplément de recettes publiques ainsi obtenu – à taux de prélèvements obligatoires constants – par les Trésors publics de ces derniers finance les transferts additionnels versés aux pays bénéficiaires : autrement dit, ces dépenses structurelles seraient ainsi autofinancées⁽¹¹⁾.

Graphique 11 : PIB des pays de la cohésion, 1994-2005 (UE15 = 100)

[...]

La dimension temporelle

En intégrant les effets positifs sur le sentier de croissance des pays membres bénéficiant de transferts budgétaires, il apparaît que la configuration des soldes nets à un moment donné n'est pas immuable, du moins lorsque les politiques structurelles sont efficaces : le processus de « rattrapage » des pays en retard de développement devrait, en effet, leur permettre de combler ce retard et, étant donné les règles qui déterminent les contributions nationales – plus ou moins proportionnelles au PIB – et les critères d'éligibilité de la plupart des dépenses budgétaires européennes – également formulés en termes de PIB, généralement par tête, par rapport à la moyenne de l'UE --, de devenir par la suite contributeur du budget européen. On peut ainsi citer les exemples de l'Irlande, dont le rattrapage a été le plus spectaculaire, et de l'Espagne.

Un parallèle avec l'analyse temporelle des systèmes nationaux de prélèvements et dépenses publiques et leurs conséquences sur les individus, en coupe transversale et en analyse diachronique, permet de montrer que, s'il existe une sorte de « cycle de vie » -- ou « étapes de la croissance » (pour reprendre Rostow) – des économies nationales dans l'UE, alors la structure du budget européen implique que la répartition des soldes nets se modifie dans le temps.

En outre, le budget européen peut également assumer une fonction d'assurance, soit face aux fluctuations conjoncturelles, soit parce que certaines dépenses, exceptionnelles, peuvent être prises en charge par l'Union. Le premier cas correspond au fonctionnement habituel des budgets centraux, qui ont, dans les Etats unitaires et dans les Etats fédéraux, un rôle de stabilisateur automatique en cas de choc conjoncturel spécifique ou, plus généralement, d'évolutions dissymétriques des conjonctures nationales, comme l'ont bien montré les nombreux travaux récents sur la stabilisation conjoncturelle dans les unions monétaires s'inscrivant dans la lignée des théories du « fédéralisme financier » et des « zones monétaires optimales » (cf., notamment, la synthèse des résultats empiriques proposée par Zumer, 1998). Dans ces différents cas, c'est bien le fonctionnement spontané du budget qui conduit alors à des fluctuations importantes des soldes nets annuels : ainsi, par exemple, celui de l'Allemagne en 2002 qui, du fait des inondations de l'été, a été sensiblement réduit par rapport aux années précédentes et suivantes (voir Graphique 9). Les effets d'une éventuelle stabilisation automatique conjoncturelle ne sont, en revanche, guère perceptibles dans le cas du

budget de l'Union, à la fois parce qu'il est d'une taille si réduite qu'ils seraient de toute façon de faible ampleur et parce que la structure de ses recettes et, plus encore, de ses dépenses, peu sensibles à la conjoncture, ne lui permet pas de jouer ce rôle stabilisateur.

Les biens collectifs européens et leur financement

En suivant les raisonnements développés par la théorie du « fédéralisme financier » et appliqués à l'intégration européenne par le Rapport MacDougall (Commission européenne, 1977), on peut définir des « biens publics européens », dont la liste est un choix essentiellement politique et dont l'offre ne peut être efficace que si elle est organisée collectivement et financée par des contributions obligatoires, selon des modalités qui peuvent être diverses mais qui doivent assurer que les incitations auxquelles sont soumis les gouvernements des Etats membres soient telles que l'offre de ces biens collectifs est suffisante, en quantité et en qualité, pour satisfaire les préférences du « club » de pays (Buchanan, 1965). Les fondements mêmes de la mise en commun de certains instruments d'intervention ou de régulation, dans les domaines de la monnaie, de la politique commerciale, de la politique extérieure et de défense, de la police des frontières, de la politique d'immigration, relèvent en effet de la reconnaissance de leur caractère de biens collectifs, soit que l'existence d'économies d'échelle importantes permette, grâce à leur mise en commun, de gagner en efficacité, soit que l'impossibilité d'imputer précisément les bénéfices de ces politiques communes à tel ou tel membre impose le choix d'un financement commun. Néanmoins, l'analyse en termes de « logique de l'action collective » (Olson, 1965) souligne que les incitations individuelles à des comportements opportunistes – de type « passager clandestin » -- risquent, faute d'instruments de financement adéquats, de compromettre la fourniture même du bien collectif considéré (voir également Oates, 1999 ; Le Cacheux, 2004b et c ; Collignon, 2004).

Dans tous ces cas, il existe une certaine substituabilité entre dépenses communautaires et dépenses nationales, de sorte que la fourniture du bien collectif au niveau européen et son financement par des « prélèvements obligatoires » sur les Etats membres, quelles qu'en soient les modalités exactes, doivent permettre une économie globale nette de ressources publiques pour l'Union tout entière.

Il est vrai que si, comme cela semble être le cas aujourd'hui, l'Union fait, au nom d'un principe de subsidiarité poussé dans sa logique extrême, le choix d'un fédéralisme décentralisé, cette option, originale mais viable dans certaines conditions, a des implications pour la structure et le financement du budget européen (Le Cacheux, 2004b). Dans cette variante, en effet, le budget européen devient un véritable instrument de l'action politique de l'Union, tandis que les Etats membres assurent eux-mêmes, de manière décentralisée, la fourniture des biens collectifs, tels que la défense par exemple. Dès lors, les principaux postes de dépenses devraient être consacrés à des incitations pécuniaires (subventions) versées aux gouvernements nationaux – et/ou aux régions, à l'instar de ce qui se pratique aujourd'hui en matière de politiques régionales et structurelles européennes – pour les encourager à faire, en matière de fourniture des « biens collectifs » européens (comme la défense, par exemple, mais aussi la recherche, ou toute politique publique favorable à la croissance de l'UE, cf. Le Cacheux, 2005), des choix de dépenses conformes aux préférences collectives de l'Union. Destinées à abaisser le coût fiscal marginal des dépenses publiques que l'Union cherche à encourager – selon une logique « pigouvienne »⁽¹²⁾ --, de telles dépenses devraient être soumises à la condition d'additionnalité. Mais alors, la notion de soldes nets nationaux, déjà peu pertinente dans le contexte budgétaire européen actuel, perdrait toute justification.

IV. La solidarité financière, ses fondements et ses implications

La logique, économique et politique, de l'intégration européenne et de la gestion collective d'un certain nombre de politiques communes renvoie à la théorie des biens collectifs et de l'impôt, qui permet de déduire quelques principes simples concernant les modalités de financement d'un budget tel que celui de l'Union.

Le budget commun, les politiques communes et les biens publics européens

Derrière la volonté de mettre en commun des ressources afin de financer des politiques communes, c'est-à-dire d'établir un budget commun, se trouve, surtout dans un environnement institutionnel par ailleurs

largement inspiré par le principe de subsidiarité, l'idée que certaines interventions – certaines actions, certaines politiques, certains biens ou services public ou collectifs – seront mieux faites ensemble que séparément, pour différentes raisons développées notamment dans la partie précédente : le principe de subsidiarité lui-même s'appuie d'ailleurs sur la notion de « valeur ajoutée communautaire », qui impose de circonscrire le champ des interventions communes aux domaines et aux actions dans lesquels l'action de l'Union est plus efficace que ne le seraient celles, autonomes, de ses Etats membres agissant pour leur compte propre. Mais dès lors que l'on a compris que les diverses sources de recettes et les diverses catégories de dépenses que comporte ce budget commun répondent à des logiques propres, ont des incidences économiques complexes, et comportent des incitations diverses, il convient de dissocier clairement la manière dont sont déterminés les prélèvements de celle dont se trouve répartis géographiquement les versements monétaires correspondant aux dépenses du budget, rarement attribuables en dernier ressort à tel ou tel agent particulier, donc à tel ou tel Etat membre (voir aussi, sur ce point, les recommandations du Rapport Sapir, 2004)⁽¹³⁾.

Comme l'avaient déjà bien compris les pères de la Constitution américaine (Madison, 1788) et, un peu plus tard, Tocqueville (1835) dans ses réflexions à propos de la Fédération américaine et de son efficacité économique et politique, la détermination des contributions des individus et/ou des Etats fédérés au budget de l'Union ne peut être faite que par une institution politique qui dispose d'une véritable légitimité et d'un véritable pouvoir de décision : aux Etats-Unis, dès les commencements, le Congrès dispose de ce pouvoir illimité de lever l'impôt. Dans l'Union européenne, c'est bien la combinaison de contributions calculées sur une base nationale et de décisions prises à l'unanimité des Etats membres⁽¹⁴⁾ qui rend le fonctionnement problématique⁽¹⁵⁾. En effet, comme l'avait montré depuis longtemps Wicksell (1896), si la règle de l'unanimité permet bien de sauvegarder, en toutes circonstances, les intérêts de chacun des membres, et assure donc bien le respect de ce que l'on peut appeler le « principe d'intégrité », elle s'oppose, en revanche, presque toujours à l'efficacité des décisions collectives, dans la mesure où elle ne peut qu'aboutir à un accord sur le plus grand commun dénominateur (Buchanan et Tullock, 1962 ; Laurent et Le Cacheux, 2005). Pour qu'elle puisse conduire à des choix qui concilient efficacité et équité, tant la procédure de décision sur le budget européen que son financement devraient, d'une manière ou d'une autre, s'inspirer des préceptes qu'établit John Rawls (1971) : décider d'abord, derrière le « voile de l'ignorance » -- c'est-à-dire sans savoir quelle sera, pour chacun des Etats membres, la condition économique qui lui échoira, ce qui revient à simuler l'unanimité – des principes généraux et des procédures de décision applicables aux choix de dépenses et à leur financement ; puis se plier à ces institutions pour faire les choix budgétaires.

La détermination des ressources d'un budget, quel qu'il soit, obéit nécessairement à l'une ou l'autre des deux logiques suivantes – parfois contradictoires, au demeurant -- : la capacité contributive et l'équité, d'une part ; la logique incitative, d'autre part. La première implique que la contribution de chacun des membres d'une organisation ou institution, publique ou privée – un club, par exemple -- au financement des tâches communes, qui sont jugées bénéfiques pour la collectivité, soit fonction de ses conditions économiques, généralement appréciées à partir d'une mesure du revenu courant. La seconde fait dépendre les versements au budget commun de choix individuels, notamment de consommation, qui peuvent parfaitement être sans rapport avec les ressources économiques des contributeurs. C'est la combinaison de ces deux logiques qui détermine la contribution totale de chacun. Et il en va très largement de même pour la détermination des dépenses, certaines répondant à une logique « économique », d'incitation le plus souvent, d'autres à une logique « distributive », la plupart du temps redistributive.

Du côté des dépenses, de même, les logiques présidant la détermination des montants sont diverses et ne devraient que rarement comporter une dimension nationale prépondérante : ainsi la répartition des dépenses au titre de la politique agricole commune ou de la politique de la recherche obéit-elle à divers critères qui sont censés refléter les objectifs que poursuivent ces politiques, et non principalement la répartition entre les Etats membres des dépenses. Dans le cas contraire, on risque même d'aboutir à faire dépendre les choix de dépenses communes de critères qui ne sont pas ceux que l'on devrait retenir du point de vue des objectifs affichés par la politique considérée. L'exemple le plus frappant d'un tel détournement est celui fourni par les critères d'attribution des fonds structurels savamment élaborés au sommet de Berlin en 1999 dans le seul but d'aboutir à une configuration des soldes nets acceptable par tous (voir Encadré). De la même manière, à cause de la règle de l'unanimité, la considération des seuls soldes nets engendre presque toujours, en fin de

négociation, une distribution additionnelle de dépenses dont l'unique raison d'être est de rééquilibrer le solde net de tel ou tel Etat membre s'estimant lésé par le compromis auquel aboutissaient par ailleurs les décisions prises en matière de dépenses⁽¹⁶⁾ : ainsi a-t-on attribué, en dernière minute, une « récompense » personnalisée à chacun des Etats membres, sauf le Danemark et la France, à la fin du Sommet de Berlin (1999) et, plus récemment, un milliard d'euros supplémentaires à la Pologne en 2002, lors de négociations d'adhésion (voir les conclusions du sommet de Copenhague).

Encadré :

Méthode de calcul des fonds structurels : La « formule de Berlin »

Lors du Conseil de Berlin en 1999, les Etats membres sont convenus d'une méthode particulièrement complexe pour calculer le montant annuel de l'aide dans les régions éligibles en 4 étapes :

- mesures de la différence entre le PIB/habitant régional et la moyenne européenne ;
- identification d'un coefficient de disparités régionales : 1,05 % pour les régions dont le PIB/Habitant est inférieur à 64% de la moyenne de l'UE, 1% pour les régions dont le PIB/Habitant est compris entre 64 et 67%, 0,5% pour les régions dont le PIB/Habitant est supérieur à 67 % (mais inférieur à 75%) ;
- identification d'un coefficient de prospérité nationale : 5% pour les régions dont le RNI/Habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE, 4% pour les régions dont le RNI/Habitant est compris entre 75 et 90%, 3% pour les régions dont le RNI/Habitant est supérieur à 90% ;

Montant annule de l'aide dans les régions éligibles = différence entre le PIB/Habitant régional et la moyenne de l'UE X coefficient de disparité régional X coefficient de prospérité nationale +100 € par personne au chômage au-dessus de la moyenne des régions éligibles à l'objectif de convergence.

Quelques pistes de réflexion pour le financement du budget européen

Comment dissiper les apparences trompeuses ? Comment éviter les incohérences et nombreux effets pervers de négociations exclusivement dominées par des soldes nets dont le calcul est, à l'évidence, fondé sur des conventions arbitraires et sur des raisonnements dont la logique économique est presque toujours fautive. ? En adoptant, dans la discussion des questions budgétaires européennes, une séparation des aspects financement et des principes déterminant les dépenses. Ces dernières devraient être définies selon les objectifs des différentes politiques communes de l'Union.

Quant aux principes s'appliquant au financement, il convient probablement de distinguer le souhaitable du possible. Il semble, en effet, que la perspective d'accroître sensiblement l'autonomie financière de l'Union, en lui conférant des véritables ressources propres dynamiques sur lesquelles elle ait, par l'entremise de son Parlement, un certain pouvoir de décision, ne soit pas envisageable dans un futur proche : en clair, le financement par un impôt européen, pourtant souhaitable, n'est, semble-t-il, pas à portée de main (SGES, 2005). C'est donc d'abord à la détermination des contributions nationales qu'il convient de réfléchir : des modifications de procédure sont nécessaires pour éviter que la répartition de la charge financière des dépenses communes se transforme en marchandage visant à déterminer l'écot que chacun versera au pot commun.

Mandatée par le Conseil pour faire des propositions sur les ressources du budget européen, la Commission avait, à la veille du sommet de Berlin (1999), avancé une proposition allant dans le sens de la séparation préconisée ici : le montant des contributions nationales devait être calculé selon la logique de la capacité contributive, c'est-à-dire du RNB de chaque Etat membre – alors que les contributions sont aujourd'hui plus ou moins proportionnelles aux PIB, ce qui n'est pas tout à fait la même chose⁽¹⁷⁾.

Si une telle méthode de détermination des financements nationaux, peut-être acceptable par le plus grand nombre, pourrait être considérée comme une amélioration importante par rapport à la situation prévalant aujourd'hui, elle n'est toutefois pas susceptible de régler durablement le problème du financement des politiques communes, surtout si celles-ci devaient devenir plus nombreuses ou plus ambitieuses. En outre, le

fait même de conserver le système des contributions nationales, quel qu'en soit le mode de calcul, facilite la confection des soldes nets sur lesquels s'appuient les gouvernements nationaux pour poursuivre leurs stratégies individualistes, dont on a cherché à montrer ici combien elles pouvaient nuire à la poursuite des objectifs communs de l'Union.

A plus long terme, c'est donc sans doute vers le recours à des véritables ressources propres, donc à une forme ou une autre d'un impôt européen, qu'il faudra s'orienter si l'on souhaite donner à l'Union la capacité de mener des politiques communes et de fournir des biens et services collectifs, sachant que, dans ce cas, les Etats membres, dispensés de financer par des contributions nationales le budget de l'Union ou les politiques dont la compétence aura été transférée, pourront alléger d'autant – voire davantage, si l'on suppose l'existence d'économies d'échelle-, les prélèvements nationaux. Quel pourrait être un bon impôt européen ? Cette question a fait l'objet de nombreuses réflexions (Sterdyniak et al., 1991 ; Le Cacheux, 2004a ; Commission européenne, 2004 ; SGES, 2005) et la liste des candidats possibles est assez longue. Outre les exigences de l'équité, la logique économique voudrait qu'un tel impôt soit aussi compatible que possible avec les mécanismes du Marché unique, et donc n'introduise pas de distorsions de concurrence ; il pourrait également contribuer à la poursuite d'objectifs communs, tels que la préservation de l'environnement. Selon ces critères, les meilleurs candidats semblent être un impôt européen sur les bénéfices des sociétés, une TVA européenne ou une taxe européenne sur la consommation d'énergies fossiles, voire sur certains carburants⁽¹⁸⁾ telle qu'elle fut proposée dans le Livre Blanc sur l'emploi du⁽¹⁹⁾.

Conclusion

Comme on l'a démontré plus haut, l'intégration européenne n'est pas un jeu à somme nulle. Le fait même que l'on ait choisi un budget commun indique qu'une certaine redistribution est inéluctable, sauf à réduire à presque rien la taille du budget. Il apparaît dès lors que les évaluations et les raisonnements sur lesquels sont fondées les positions de négociations, et notamment ces fameux soldes budgétaires nets nationaux sont viciés : d'abord par des méthodes de comptabilisation des contributions et des dépenses qui sont arbitraires, variables et donc, le plus souvent, contestables ; ensuite, parce que la logique des contributions nettes est contraire aux conclusions de l'analyse économique, qui établissent que les charges financières et les bénéfices économiques effectifs des prélèvements et des transferts ne sont jamais ceux que révèlent les simples apparences ; enfin, parce qu'elle repose, implicitement, sur le postulat, erroné, selon lequel l'intégration européenne, en général, et les politiques communes financées par le budget européen, en particulier, sont des « jeux à somme nulle », au terme desquels les gains des uns sont nécessairement les pertes des autres. Or le fondement du processus d'intégration réside précisément dans la reconnaissance de son caractère de « jeu à somme positive », tant dans la libéralisation des échanges et la réalisation d'un grand marché intérieur, dont les bénéfices globaux sont bien établis par l'analyse économique – mais qui peuvent engendrer, pour certains, des pertes qu'il convient, collectivement, de compenser – que dans la mise en œuvre de politiques communes procurant des gains pour tous, qu'il s'agisse de politiques économiques favorables à la croissance de l'Union tout entière ou de politiques d'offre de « biens collectifs européens », dans des domaines tels que la politique commerciale, la politique extérieure et de sécurité, ou tout autre champ que les Européens souhaiteraient, à l'avenir, inclure dans le domaine des compétences de l'Union.

[...]

⁽¹⁾ Le plafonnement des ressources totales du budget européen a été adopté en 1988, à l'occasion du Paquet « Delors I », pour mettre un terme à une croissance jugée excessive de taille du budget européen. Il a été initialement fixé à 1,27% du PIB, ce qui correspond à 1,25% du RNB.

⁽²⁾ Rappelons qu'il en va de même aux Etats-Unis dès l'adoption, en 1788, de la Constitution américaine, ce que Tocqueville (1835) ne manque pas de souligner, y voyant un ingrédient essentiel de la réussite et du dynamisme de la fédération américaine.

⁽³⁾ La généralisation, entre le milieu du XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle (1842 au Royaume-Uni, 1914 en France) de l'impôt direct sur l'ensemble des revenus des personnes physiques, selon le principe de résidence, est probablement un facteur décisif dans le financement de budgets nationaux ou fédéraux en forte croissance. Moins aisément « localisable » que les impôts indirects, notamment les droits de douane et autres droits de passage, octroi, etc., l'impôt général sur les revenus des personnes a indéniablement contribué à amoindrir, là où il a été adopté, les querelles sur le partage de la charge financière des dépenses publiques. Cf. , en particulier, Schremmer, 1989.

⁽⁴⁾ Le contrôle des ressources naturelles, des rentes qu'elles engendrent et des taxes prélevées sur ces revenus, a été au cœur des

conflits au sein de la Fédération de Russie, notamment dans les cas du Tatarstan et de la Tchétchénie.

⁽⁵⁾ Voir, en particulier, Harasty et Le Cacheux, 1994.

⁽⁶⁾ Plusieurs études évaluant des « soldes nets » pour les différents Länder ont, au cours des années quatre-vingt-dix, été publiées en Allemagne. Voir, notamment : DIW, 1996.

⁽⁷⁾ Verbeck e, Haralambides, Van Klink, Veenstra et Winkelmanns, 1998. Les auteurs soulignent que ce chiffre constitue, à l'évidence, une sous-estimation, dans la mesure où il ne tient pas compte des marchandises qui ne subissent qu'une légère transformation en Belgique ou aux Pays-Bas, avant d'être ré-exportées vers d'autres pays de l'Union.

⁽⁸⁾ En ne tenant compte que des dépenses « ventilables », ou encore « opérationnelles », c'est-à-dire hors dépenses communes d'administration, on obtient les soldes « opérationnels ».

⁽⁹⁾ Du nom de Vilfredo Pareto, économiste du début du XX^{ème} siècle, qui en a formalisé l'analyse et a montré que bon nombre de transactions économiques présentaient ces propriétés.

⁽¹⁰⁾ Une étude récente (DREE, 2004) chiffre à un peu plus de 80% la part de cofinancements (publics et privés) des programmes engagés au titre des fonds structurels dans les nouveaux Etats membres sur la période 2004-2006. Tablant sur un « taux de retour » sur les entreprises françaises d'un peu moins de 10%, elle conclut que le « retour » sur l'économie française serait d'environ 2 Mrds € sur cette période.

⁽¹¹⁾ Pour la présentation d'un tel scénario appliqué aux PECO, voir Le Cacheux, ed., 1996. Il est vrai que cela suppose que les dépenses financées par les fonds structurels soient judicieusement choisies pour réellement accroître le potentiel de croissance des pays bénéficiaires. Des scénarios moins optimistes, qui ne sont pas sans rappeler ce qui s'est passé en Italie avec le Mezzogiorno depuis plusieurs décennies ou en Allemagne depuis l'unification, conduisent, bien sûr, à des conclusions moins optimistes quant à la possibilité d'autofinancement de tels transferts. Mais dans tous les cas, l'effet positif sur la demande, donc sur les exportations des pays partenaires, existe dès lors que les pays considérés sont en situation de sous-emploi. Plusieurs études empiriques ont, au cours des années récentes, proposé des estimations de ces effets dans le cas des politiques régionales européennes. Outre les travaux d'évaluation menés par la Commission européenne dans le cadre des Rapports sur la cohésion, citons Martin 1998 ; Fayolle et Lecuyer, 2000 ; Dall'erna et Le Gallo, 2003. Cette dernière étude tient explicitement compte des « effets de voisinage », effets d'entraînement induits sur les régions limitrophes de celles qui bénéficient d'un transfert.

⁽¹²⁾ C'est à Alfred Pigou, économiste anglais de la première moitié du XX^{ème} siècle, que l'on doit les analyses sur lesquelles sont fondées ces logiques incitatives, appliquées notamment aux acteurs économiques privés avec le principe « pollueur-payeur » ou, à l'inverse, les subventions publiques à la recherche privée, et, dans le domaine de l'action publique, avec les dotations budgétaires proportionnelles aux collectivités locales, telles que la dotation d'équipement en France.

⁽¹³⁾ Pour une lecture critique du Rapport Sapir et de ses propositions en matière de réorientation des dépenses budgétaires de l'Union, voir Le Cacheux et Sterdyniak, 2003.

⁽¹⁴⁾ Rappelons à ce propos que l'abandon de la règle de l'unanimité dans les décisions budgétaires communautaires avait été proposée par la Commission européenne et acceptée par cinq des six pays fondateurs en 1965. C'est au gouvernement français d'alors que l'on doit de l'avoir imposée : la fameuse « crise de la chaise vide », qui a vu les représentants français refuser, pendant six mois, de siéger dans les institutions européennes et a finalement débouché sur le « compromis de Luxembourg », aux termes duquel chaque pays peut opposer un veto à toute décision dont il considère qu'elle menace ses intérêts nationaux vitaux, a été déclenchée sous ce prétexte.

⁽¹⁵⁾ Et le rendrait encore davantage si le mécanisme de correction généralisé des soldes nets proposé par la Commission européenne – un écrêtement systématique – devait voir le jour. Dans ce cas en effet, les gouvernements nationaux seraient incités à minimiser les dépenses communes comptabilisées sur leur territoire, pour bénéficier d'une « remise » maximale.

⁽¹⁶⁾ C'est probablement pour éviter de tels marchandages que la Commission propose un mécanisme d'écrêtement automatique des soldes nets nationaux. Mais, comme on l'a indiqué plus haut, un tel mécanisme risque d'avoir des effets pervers sur les choix de dépenses, à cause des incitations qu'il comporte.

⁽¹⁷⁾ Dans le cas d'économies très ouvertes, PIB et RNB peuvent différer très sensiblement. Les exemples les plus parlants de cette divergence, au sein même de l'Union, sont le Luxembourg et l'Irlande, dont les PIB par tête sont très supérieurs au PIB par tête moyen de l'UE, alors que leurs RNB par tête sont proches de la moyenne : l'écart est attribuable, dans ces deux cas, aux revenus – des capitaux essentiellement – versés aux résidents du reste du monde.

⁽¹⁸⁾ Pour une analyse détaillée des mérites respectifs de chacune de ces options, voir notamment Parlement européen 2005. Dans tous les cas, l'existence d'un prélèvement européen n'empêcherait pas les Etats membres qui le souhaitent de prélever également sur la même assiette, comme cela se pratique couramment dans les fédérations existantes, notamment aux Etats-Unis où il existe un impôt fédéral et, le plus souvent, un impôt d'Etat, sur les bénéfices des sociétés. Voir notamment Sterdyniak et al., 1991 ; McLure, 2005 : SGES, 2005.

⁽¹⁹⁾ Commission européenne, Croissance compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le 21^{ème} siècle, Livre Blanc, 1994, Bruxelles, pp. 163, 172 -173.