



N° 185 — Vendredi 30 avril 1999

BUDGET EUROPÉEN : TRIOMPHE DE LA LOGIQUE COMPTABLE

Les gouvernements allemand et français ont fait l'effort, au début 1999, d'harmoniser l'orientation de leurs programmes pluriannuels de finances publiques, à horizon 2002, dans le sens d'une rigueur progressive mais ferme, conforme aux normes du pacte de stabilité et supposée suffisante pour convaincre la Banque centrale de poursuivre la politique monétaire relativement accommodante adoptée depuis décembre 1998. Ces programmes affichent un objectif de faible déficit public en 2002 (de l'ordre de 1 % du PIB), qui doit permettre d'amorcer le repli de la dette publique. La réalisation de cet objectif passera par un contrôle serré des dépenses, dont la progression réelle prédéterminée est bien inférieure à la croissance espérée (1 % contre 3 % par an dans le cas français), et par des allègements fiscaux proportionnés à cette croissance. En cas de déception sur ce point, le jeu spontané des stabilisateurs automatiques est admis, sans aller jusqu'à une action discrétionnaire plus volontariste. Dans la présentation de cet exercice, le gouvernement français revendique avec vigueur l'objectif d'une croissance nationale de 3 % par an, tout en admettant la possibilité d'une déception. Mais l'harmonisation des programmes nationaux pluriannuels ne suffit pas à régler la question du rapport des politiques budgétaires et de la croissance en Europe.

Cette harmonisation constitue une coopération minimale des gouvernements, qui éclaire les agents sur la similarité de leurs intentions à moyen terme – ce qui est louable – sans qu'elle signifie une véritable action commune sur la croissance européenne. En particulier, les gouvernements nationaux ont reporté leurs conflits sur la programmation du budget communautaire. Le tour non coopératif pris durant l'hiver 1998-99 par la négociation sur l'agenda 2000 amène naturellement une issue guère satisfaisante, en retrait des propositions initiales pourtant modérées de la Commission Santer, qui plafonnaient les ressources du budget communautaire à 1,27 % du PIB de l'Union sur l'ensemble de la période de programmation 2000 à 2006⁽¹⁾. Comment faire de l'emploi un objectif commun crédible, si on commence par paralyser les instruments disponibles à l'échelle communautaire ? Non seulement le pacte de stabilité limite l'autonomie budgétaire des pays membres mais les gouvernements inventent de nouvelles contraintes sur le budget communautaire, qui vont rationner ce dernier jusqu'en

2006 ! Le Conseil européen de Berlin, qui s'est tenu les 24 et 25 mars 1999, en a précisé l'habillage doctrinal : « Avec l'adoption de nouvelles perspectives financières qui assureront la même rigueur budgétaire au niveau de l'Union qu'au niveau national et empêcheront les dépenses de l'UE d'augmenter plus vite que les dépenses publiques des Etats membres, le niveau global des dépenses de l'Union sera désormais stabilisé dans un cadre consolidé »⁽²⁾.

La spirale non coopérative de la négociation

La négociation sur l'agenda 2000 aurait pu être le moment privilégié où les responsables européens (gouvernements, Commission, Parlement) déterminent les axes de l'intervention publique communautaire qui, à la fois, répondent à des besoins sectoriels bien identifiés et puissent faire effet de levier pour la croissance européenne. Malheureusement, cette négociation s'est enfermée dans une succession de contraintes en cascades. En cherchant à anticiper l'élargissement à l'Est et les futures négociations commerciales internationales, les propositions initiales de la Commission européenne traduisaient une volonté prudente de préserver le *statu quo* budgétaire, en projetant avec des inflexions minimales les principaux postes de dépenses et en maintenant les ressources sous le plafond hérité de l'exercice antérieur. Ces propositions n'ont satisfait personne, ni dans leur volet agricole, ni dans leurs aspects structurels, ni dans leur résultante en termes de contributions nettes. Plusieurs Etats riches ont avancé une exigence de « juste retour » qui fait fi du bénéfice pour la croissance collective qu'a représenté jusqu'à présent l'appui au rattrapage des régions les moins avancées⁽³⁾. Le plafonnement en niveau des dépenses (et non plus en proportion du PIB comme dans les propositions de la Commission) a été proposé par la France et repris par l'Allemagne, ce qui a suscité la contestation des pays du Sud.

(1) Cf. COMMISSION EUROPÉENNE : *Communication de la Commission au conseil et au parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006*, mars 1998. Pour un examen précis de ces propositions initiales, voir : Jacky FAYOLLE, Jacques LE CACHEUX, « Elargissement, PAC, politiques structurelles et 'juste retour' : la quadrature du cercle budgétaire européen », *Revue de l'OFCE*, n° 66, juillet 1998.

(2) CONSEIL EUROPEEN DE BERLIN, *Conclusions de la Présidence*, paragraphe 71, 24 et 25 mars 1999.

Cadre financier adopté par le Conseil européen de Berlin , à horizon 2006

Crédits d'engagement Millions d'euros, prix 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Actions structurelles	32 045	31 455	30 865	30 385	29 595	29 595	29 170
Politiques internes, actions extérieures, administrations et réserves	15 910	16 010	15 920	15 830	15 990	16 150	16 310
Aide de pré-adhésion	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Elargissement			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Total des crédits d'engagement	91 995	93 385	100 255	102 135	103 075	104 995	107 040
Total des crédits de paiement (% du PNB)	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
Marge pour imprévus (% du PNB)	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18
Plafond des ressources propres (% du PNB)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Légende : Ce cadre financier est établi sur la base de l'hypothèse technique de l'adhésion en 2002 des cinq candidats est-européens préretenus et de Chypre. Le Conseil de Berlin a repris apparemment les hypothèses de croissance adoptées par la Commission pour élaborer ses propositions initiales (2,5 % par an pour l'Union actuelle, 4 % pour les pays candidats).

Source : Conseil européen.

Enfin, l'habituel conflit sur la Politique agricole commune est venu couronner cette négociation non coopérative, prenant le dessus sur la discussion approfondie des autres dépenses.

La conclusion apportée par le Conseil de Berlin est un compromis, qui porte la marque de ces péripéties. La confirmation du plafond des ressources propres ne doit pas dissimuler un sensible freinage des dépenses par rapport aux propositions de la Commission. A l'horizon 2006, l'économie annuelle de dépenses, comparativement à ces propositions, serait de l'ordre de 15 milliards d'euros aux prix de 1999 (dont environ 10 portant sur la PAC et 2,5 milliards sur les actions structurelles à destination des actuels pays membres). Les crédits de paiement annuels, reviendraient d'une proportion de 1,13 % du PNB communautaire en 1999 à 1,09 % en 2006 (nouveaux membres alors inclus), après un léger gonflement transitoire en 2002-2003, au moment supposé des adhésions (cf. tableau). Le Conseil de Berlin n'a pas modifié les financements proposés par la Commission pour le processus de préadhésion et d'adhésion, sur la base de l'hypothèse technique d'une adhésion en 2002 des cinq pays d'Europe centrale et orientale préretenus et de Chypre. Ces financements sont soigneusement distingués des dépenses en direction des actuels pays membres et le Conseil exclut formellement des réaffectations futures entre ces deux catégories de dépenses. Les nouvelles économies de dépenses affecteront donc les actuels membres de l'Union. Hors financement de l'adhésion, les crédits seront, à prix constants, inférieurs en 2006 à leur point de départ actuel. Ces économies alimentent, compte tenu d'un plafond de ressources propres inchangé, une marge pour imprévus plus substantielle que dans le schéma initial de la Commission.

Il est choquant sur le plan démocratique qu'en juin 1999 les citoyens européens élisent des députés qui n'auront qu'une maigre influence sur la trajectoire du budget européen, puisque la programmation de ce dernier aura été préalablement déterminée. Instaurée en 1988, la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau communautaire est allée de pair avec la montée en puissance de la ressource PNB qui va assurer en 1999 près de la moitié des ressources propres de l'UE. Cette évolution entérine le repli des ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvement agricoles), rendu inévitable par la libéralisation des marchés

internationaux. Elle permet aussi de mieux asseoir l'apport de chaque pays européen sur sa capacité contributive que ne le fait la contribution TVA, qui représente encore un gros tiers des ressources propres. Mais la procédure de programmation est aujourd'hui à bout de souffle parce qu'elle devient le lieu principal d'expression des conflits d'intérêt supposés entre gouvernements. Les contributions nationales marginales à ce budget, qui permettent de l'équilibrer annuellement dans le cadre du plafond prédéterminé, sont considérées comme des charges par les Etats soumis à la discipline du pacte de stabilité. Le dispositif actuel fait du budget communautaire le bouc émissaire des autorités budgétaires nationales.

La polarisation des positions

Le quatuor formé de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède a fait en 1998 une proposition visant à généraliser, en l'adaptant convenablement, le principe de correction de la contribution budgétaire nette appliquée aujourd'hui au seul Royaume-Uni. Ce mécanisme reviendrait à compenser, partiellement mais fortement, les soldes budgétaires négatifs d'un Etat dès lors qu'ils dépassent un seuil déterminé (de l'ordre de 0,3 à 0,4 % du PNB). La proposition a le mérite de clarifier le seuil que les Etats-membres considèrent comme une mesure de la solidarité maximale entre eux. Son application réduirait le solde budgétaire net des quatre pays qui l'ont mise en avant de 0,1 à 0,3 % , en proportion de leur PNB, l'effet le plus important concernant l'Allemagne. Elle réduirait considérablement le privilège dont jouit le Royaume-Uni, qui bénéficie seul aujourd'hui d'une compensation de cette nature alors que les raisons qui pouvaient initialement la justifier (la modestie du secteur agricole britannique, comparée au poids des dépenses agricoles dans le budget communautaire ; la prédominance de l'assiette TVA, défavorable au Royaume-Uni) se sont sérieusement amoindries. Au-delà de ce cas d'espèce, elle est évidemment complètement antinomique à la proposition espagnole et portugaise, également avancée en 1998, d'un remplacement de la ressource TVA par la ressource PNB et d'une progressivité des contributions assises sur le PNB.

Pourtant les projections associées aux propositions initiales de la Commission pour l'agenda 2000, effectuées sur la base d'hypothèses de croissance prudentes, n'aboutissaient

pas à dramatiser le problème des soldes budgétaires. L'élargissement envisagé aux PECO suscitait bien sûr dans ces projections une évolution négative du solde budgétaire de tous les pays membres actuels (de l'ordre de 0,15 % de leur PNB d'ici 2006), compte tenu du niveau de développement inférieur des nouveaux arrivants. Mais la prise en compte, à côté de l'impact de l'élargissement, des réformes de la PAC et des fonds structurels, diminuait plutôt l'inégalité des contributions nettes entre membres actuels. La question fondamentale est bien celle du degré de redistribution qui peut faire l'objet d'un consensus au sein d'une Union élargie et plus hétérogène.

Le Conseil européen de Berlin n'a pas vraiment tranché. Il programme la poursuite de la substitution de la ressource PNB aux autres ressources propres. Il maintient à l'identique la compensation en faveur du Royaume-Uni, se bornant à des ajustements techniques afin que cette compensation ne bénéficie pas indûment du repli de la ressource TVA et de l'accueil des nouveaux adhérents. Le seul élément nouveau est que le financement de la compensation britannique sera modifié afin que la contribution de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à cette compensation soit ramenée à 25 % de leur contribution normale (sachant que l'Allemagne ne payait déjà que les deux tiers de cette contribution normale, calculée jusqu'à présent au prorata des paiements nationaux au titre de la TVA).

La réforme des ressources propres : l'Arlésienne

Une réforme positive du budget européen devrait être ouverte quant à la taille opportune du budget européen, à la nature de ses ressources et aux critères redistributifs guidant l'orientation des dépenses. Cartésienne, la Commission Santer avait souhaité que cette réforme maintienne la distinction entre le principe de capacité contributive de chaque Etat-membre, dévolu au mode de collecte des ressources, et celui de prise en compte de la prospérité relative, dévolu aux critères guidant l'orientation des dépenses. Le PNB converti en euros aux taux de conversion ou de change effectifs reste la mesure la plus simple de la capacité contributive, la prospérité relative fait référence au PNB par habitant apprécié selon la parité des pouvoirs d'achat : c'est de fait un des critères pris en compte dans l'octroi des fonds structurels. Cette distinction conduit à ne pas réduire la solidarité européenne à une simple redistribution financière mais à lui donner la forme de politiques communes et ciblées, sujettes à évaluation, qui agissent directement sur le niveau de développement des régions en rattrapage.

Une pluralité d'évolutions est envisageable pour améliorer, simplifier et, éventuellement, élargir les ressources propres dont dispose le budget de l'UE. La Commission Santer en a fait l'inventaire : la taxation de la pollution énergétique, celle des communications, une TVA composée d'un taux national et d'un taux communautaire, la communautarisation des accises, de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la retenue à la source sur les intérêts, ou enfin, l'imposition des bénéfices de la BCE (le « seigneurage »). On peut aussi envisager de fonder complètement les contributions nationales sur l'assiette PNB, quitte à laisser les Etats libres du mode de taxation précis qu'ils retiennent pour remplir leurs obligations (mais la ressource PNB ne serait pas une vraie ressource propre de

l'Union). L'évaluation pratiquée par la Commission a pour intérêt de faire ressortir les critères qui peuvent amener à préférer telle ou telle orientation. Certains de ces critères ne sont pas différents de ceux qui sont pertinents pour apprécier un système fiscal national : adéquation de la ressource à la taille envisagée du budget, transparence et simplicité pour le citoyen, bilan favorable entre le coût de collecte de la ressource et son produit. D'autres posent plus crucialement la question de la nature des choix politiques et institutionnels qu'ont à opérer les Européens : le critère d'autonomie financière vise à promouvoir l'indépendance du budget européen par rapport aux Trésors publics nationaux ; le critère d'équité vise à proportionner la charge de chaque Etat à sa capacité contributive. Il n'est pas aisé d'articuler ces deux critères : le recours accru, voire exclusif, à l'assiette PNB peut satisfaire l'équité (dans les limites jugées supportables par les Etats-membres), c'est de plus un mécanisme transparent et peu coûteux, mais il ne garantit guère l'autonomie financière du budget communautaire. Pour cette raison notamment, une composante spécifiquement communautaire de la TVA et la taxe CO₂/énergie ont leurs partisans. Le Conseil européen de Berlin a reporté les échéances de la réforme des ressources propres. Il a confié le soin de cette révision à la nouvelle Commission, invitée à agir avant...2006.

Une fausse réforme de la PAC

C'est le financement de la Politique agricole commune (PAC) qui a fait, côté dépenses, l'objet de la négociation la plus acharnée et médiatisée, notamment en France, principal pays agricole de l'UE et grand bénéficiaire des subsides européennes au titre de l'agriculture. Pourtant, c'est une fois de plus dans une optique purement comptable qu'ont été traitées les questions agricoles. Les orientations de politique agricole proposées par la Commission Santer étaient inspirées par les mêmes objectifs que ceux qui avaient présidé à la réforme de la PAC décidée en 1992 : d'une part le souci de contenir le montant des dépenses budgétaires au titre de l'agriculture, au dessous de 50 % du total des dépenses ; d'autre part celui d'assurer la compétitivité des grandes productions agricoles européennes, tant sur le marché intérieur européen que sur les marchés mondiaux, tout en mettant les mécanismes de soutien public de l'agriculture en meilleure conformité avec les exigences de l'Organisation mondiale du commerce, en vue de la prochaine réouverture des négociations internationales sur les échanges de produits agro-alimentaires.

La réforme de 1992 avait profondément infléchi les modalités d'intervention publique jusqu'alors en vigueur en décidant, pour la première fois à grande échelle, des baisses de prix pour les produits des grandes cultures, notamment les céréales, et la viande bovine. Cette inflexion était accompagnée d'une régulation quantitative de l'offre, au moyen de la mise en jachère d'une fraction des terres cultivables, et compensée en principe intégralement, en termes de revenu des producteurs agricoles, par le versement d'aides directes, calculées sur la base de « rendements de référence ». De façon plus marginale, la réforme de 1992 avait également introduit quelques incitations financières à l'extensification. Elle a été suivie, en janvier 1994, par les accords commerciaux internationaux de Marrakech, qui prévoyaient une limitation des quantités subventionnées à l'exportation, un accès minimum garanti pour les importations agricoles et agro-alimentaires des pays tiers et une réforme des modalités de

protection, instaurant des droits de douane proportionnels en lieu et place des prélèvements variables utilisés jusqu'alors, qui permettaient d'aligner parfaitement les prix des importations sur les prix intérieurs européens.

La négociation autour de l'agenda 2000 devait être l'occasion d'une nouvelle réforme ; mais l'accord de Berlin entérine, en définitive, des modifications modestes. Au lieu de débattre au fond sur les choix de politique agricole européenne, sur des questions aussi importantes que l'environnement, la qualité de l'alimentation, l'aménagement du territoire et le développement rural, les gouvernements ont surtout cherché à limiter le coût budgétaire total de la PAC. Les dépenses agricoles afférentes à l'adhésion des nouveaux membres font l'objet d'une enveloppe individualisée mais ne devraient pas avoir une grande incidence avant 2004. Dictée avant tout par le souci de réduire les contributions nettes des pays qui le réclamaient, et donc d'amputer un peu les bénéficiaires que retire la France des dépenses agricoles européennes, la stabilisation n'a pas pour contrepartie de sensibles modifications de la logique de la PAC : les baisses de prix des céréales – de 15 % en deux ans – seront poursuivies et partiellement compensées par un accroissement des aides directes ; de même pour la viande bovine, la hausse des primes compensant en partie la baisse des prix ; le régime des quotas de production qui prévaut dans le domaine laitier depuis 1984 est prorogé jusqu'à 2005.

Mais la plupart des grandes questions abordées lors des négociations n'ont pas donné lieu à réformes. En particulier, le constat du caractère très concentré et inégalitaire des aides directes avait suscité des projets de plafonnement ou de dégressivité, finalement abandonnés. De même, les propositions visant à introduire un mécanisme de cofinancement national ont été fermement combattues par les autorités françaises, qui y voyaient une entorse majeure au principe de solidarité financière et craignaient l'amorce d'une renationalisation des politiques agricoles. Pourtant, dans de nombreux Etats, dont la France elle-même avec la Loi d'orientation en discussion au Parlement, les interventions nationales dans l'agriculture sont déjà fréquentes. Enfin, le volet agricole du compromis budgétaire ne contient guère d'éléments allant davantage dans le sens du respect de l'environnement ou de la qualité des produits.

La redistribution par les dépenses structurelles

Même s'il reste modeste, le budget communautaire peut constituer un levier d'autant plus efficace pour l'expression et la mise en œuvre des orientations de croissance qu'il s'articule positivement avec les instruments nationaux.

(3) Voir Louis REBOUD, « Le traité de l'Union européenne et la politique budgétaire : un débat trompeur ? », Journée d'étude *Sans Fédéralisme budgétaire, l'Union monétaire européenne est-elle viable ?*, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 22 janvier 1999.

(4) Les fonds structurels ont été le principal support de la redistribution entre pays au sein de l'UE. Plusieurs études récentes confirment leur effet significatif sur la croissance et le rattrapage des pays moins développés de l'UE. Cf. Philippe Cour et Laurence Nayman, « Fonds structurels et disparités régionales en Europe », *La lettre du CEPPII*, n°177, mars 1999 ; Angel de la Fuente et Rafael Domenech, « The redistributive effects of the EU budget : an analysis and some reflections on the agenda 2000 negotiations », *Discussion Paper n° 2113*, CEPR, mars 1999.

Aujourd'hui, l'augmentation éventuelle des dépenses communautaires apparaît antinomique à la maîtrise des budgets nationaux alors qu'il s'agirait, au contraire, d'équilibrer plus résolument le principe de subsidiarité par celui d'additionnalité des interventions et des financements. Déjà présent dans la politique des fonds structurels, le principe d'additionnalité a été confirmé par le Conseil de Berlin, qui a précisé les seuils maximal et minimal de la contribution des fonds structurels à une opération donnée, en proportion de son coût éligible. Ce principe n'est pas une simple technique mais repose sur le développement de partenariats à de multiples niveaux institutionnels⁽³⁾. Son efficacité relève tout autant de la responsabilité des instances nationales ou locales que communautaires, et dépend de la qualité de leur coordination. Le degré de cette efficacité conditionne les implications de la plus grande concentration thématique et spatiale des fonds structurels confirmée par le sommet de Berlin. Les objectifs sont ramenés de cinq à trois : le rattrapage des régions retardataires (dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), l'appui à la reconversion dans les régions en mutation, le développement des ressources humaines. La population couverte par les objectifs régionaux, qui correspondait à la moitié de la population de l'Union, se rapprocherait du tiers, même si le sommet de Berlin a introduit des dispositifs transitoires de lissage. Si cette concentration accrue va de pair avec une meilleure efficacité, les bénéficiaires ne seront pas les seuls destinataires directs des fonds⁽⁴⁾.

La croissance de l'ensemble européen bénéficierait d'un rattrapage plus résolu et régulier des régions les moins avancées, qui, lorsqu'il est observé à un niveau régional suffisamment détaillé, marque le pas dans la dernière décennie. C'est un constat analogue qui a conduit la Commission Santer à proposer de maintenir l'éligibilité au fonds de cohésion de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, sous réserve d'une révision en 2003. La proposition de la Commission a été finalement avalisée par le sommet de Berlin, qui en a cependant réduit l'ambition financière. La réforme des fonds structurels soulève ainsi trois questions principales : l'ampleur de l'effort redistributif collectivement consenti ; l'efficacité du ciblage et de la mise en œuvre des dépenses ; la nature des politiques macroéconomiques menées en Europe, car les efforts décentralisés de rattrapage ne peuvent escompter le même succès selon l'effet d'entraînement qu'exercent, ou non, les perspectives globales de croissance.

Les Européens ont gagné avec l'euro un pouvoir monétaire potentiel. Les gouvernements ne peuvent espérer équilibrer la position dominante de la BCE que s'ils sont capables d'affirmer leur cohésion et d'agir ensemble grâce aux leviers qu'ils peuvent mobiliser et améliorer – comme le budget communautaire. S'ils restent cloisonnés dans les contraintes individuelles que leur impose le pacte de stabilité, la domination de la BCE s'imposera naturellement. Le pacte, qui revient à donner la priorité à la BCE afin d'éviter une surenchère non coopérative entre elle et les gouvernements, n'en porterait alors pas seul la responsabilité. Ce serait aussi le résultat de l'incapacité pratique des gouvernements à nouer entre eux une relation plus coopérative, qui confère du poids à leur action collective.

JACKY FAYOLLE et JACQUES LE CACHEUX
Département des études