



# LE NERF DE LA GUERRE (ÉCONOMIQUE) : LES FAIBLESSES DU BUDGET EUROPÉEN

JACQUES LE CACHEUX \*

**I**nstrument d'accompagnement de l'intégration des marchés, de financement des politiques communes et de solidarité financière entre les États membres de l'Union européenne (UE), le budget de l'UE est aussi le reflet de toutes les faiblesses et insuffisances du projet européen. Il porte la marque des nombreux compromis passés, âprement négociés par des gouvernements nationaux de plus en plus soucieux « d'en avoir pour leur argent », il souffre de leur incapacité collective à doter les ambitions qu'ils affichent de moyens financiers adéquats. Autant que la célébration des incontestables et nombreuses réussites du processus d'intégration européenne, le cinquantième anniversaire des traités de Rome fournit l'occasion de se pencher sur les raisons qui font du budget européen un outil si évidemment inadéquat que personne ou presque, à la Commission, au sein du Conseil ou au Parlement européen, ne s'en satisfait : à peine était-il, péniblement, parvenu à un compromis sur les perspectives financières à moyen terme 2007-2013, que le Conseil européen de décembre 2005 confiait à la Commission le soin d'en préparer une « révision à mi-parcours » et de faire, à cette occasion, des propositions de réforme du financement du budget ; et, quelques semaines après avoir enfin avalisé ces mêmes perspectives, qu'il avait d'abord rejetées en janvier par un vote massif,

\* Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, directeur du département des études de l'OFCE.



le Parlement européen adoptait un rapport soulignant « l'urgente nécessité de réformer le système de ressources propres et les dépenses du budget européen, afin d'éviter d'avoir à revivre la même douloureuse expérience de marchandages nationaux lors de la négociation sur les prochaines perspectives financières. »

En 1977, le vingtième anniversaire des traités n'avait pas donné lieu à des festivités tapageuses ; mais la Commission avait, cette année-là, rendu public un rapport d'experts sur *Le rôle des finances publiques dans le processus d'intégration européenne* (dit « *Rapport MacDougall*, Commission européenne, 1977). Bien que très peu influent alors, et guère plus depuis, ce rapport présente un intérêt particulier dans le contexte actuel, alors que l'achèvement du marché unique et l'unification monétaire s'accompagnent d'une insatisfaction croissante quant aux performances économiques du cœur de l'UE, que l'on peut sans doute attribuer, en grande partie, à un mauvais dosage des politiques macroéconomiques au sein du groupe des pays qui partagent une même monnaie ainsi qu'à une inadéquation des moyens dont disposent les politiques communes dans le budget européen, dont la structure des dépenses et le mode de financement apparaissent désormais inadaptes. Les experts du Comité MacDougall proposaient en effet une réflexion ambitieuse sur la manière dont le budget européen pourrait - devrait ? - accompagner l'intégration des marchés et le passage à une union monétaire. S'inspirant des expériences des fédérations et des États unitaires existants et s'appuyant sur les analyses du « fédéralisme budgétaire » (*fiscal federalism*, voir Oates, 1999, pour une présentation synthétique assez récente), ils envisageaient une augmentation substantielle de la taille du budget commun, résultant du transfert progressif d'un certain nombre de compétences des États membres vers les instances de l'Union (alors Communauté). Ainsi augmenté, le budget européen jouerait un rôle majeur dans les trois grandes fonctions traditionnellement dévolues, dans l'analyse des finances publiques, à l'État (Musgrave, 1960) : l'affectation des ressources, grâce à la fourniture de « biens publics européens » (Fitoussi et Le Cacheux, eds., 2007) ; leur répartition, au moyen notamment des instruments de la redistribution inter-régionale ; la stabilisation enfin, grâce à la fonction contracyclique des masses budgétaires.

Tel qu'il est aujourd'hui, et pour les sept années qui viennent - puisque les perspectives financières à moyen terme 2007-2013 ont été adoptées au printemps 2006 - le budget européen est d'une taille bien plus réduite que celle qu'envisageaient les experts du Comité MacDougall - environ 1 % du PIB européen, au lieu des 5 % à 7 % escomptés pour un budget qu'ils voulaient « pré-fédéral » - et ne remplit pratiquement



aucune des trois fonctions évoquées, du moins pas à une échelle telle qu'elle puisse être jugée satisfaisante.

Entre temps, bien sûr, de nombreuses évolutions, certaines difficilement imaginables à l'époque de la rédaction du rapport, ont modifié le cours de l'intégration européenne. L'Acte unique de 1986 a relancé le programme d'intégration des marchés et d'extension du domaine de la concurrence, aboutissant notamment à la libéralisation complète des mouvements de capitaux en 1990 et à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Un an plus tôt, le traité de Maastricht initiait la réalisation, par étapes, de l'union monétaire européenne, dont l'achèvement, en 1999, a fait franchir à l'ensemble des pays membres une étape d'intégration décisive, largement inédite, par la mise en commun de leur souveraineté monétaire. Qui plus est, l'unification monétaire a engendré une différenciation, au départ conçue comme temporaire, mais qui se révèle durable, entre les pays membres de la zone euro - aujourd'hui au nombre de 13 - et les autres. Or l'élargissement de 2004-2007, qui a fait entrer dans l'UE douze nouveaux pays au total, a grossi - et pour longtemps semble-t-il - les rangs des non-inclus : alors que le maintien en dehors de l'union monétaire avait d'abord été conçu comme un « purgatoire », dans lequel les pays ne respectant pas les fameux « critères de Maastricht » étaient tenus de patienter le temps de se parfaire pour atteindre la convergence imposée, avant de mériter le statut de « droit commun », de membre à part entière de l'Union économique et monétaire, qui devait, à terme, se confondre avec l'Union européenne elle-même, il en est allé tout autrement puisque, non seulement les deux pays qui avaient obtenu une clause de « *opting out* » lors de l'adoption du traité de Maastricht - le Danemark, dont la monnaie est néanmoins liée à l'euro par un taux de change fixe au sein du Mécanisme de change européen (MCEII), et le Royaume-Uni, dont la livre sterling flotte librement - sont restés en dehors de la zone euro et ne manifestent pas la moindre velléité de la rejoindre bientôt, mais la Suède, qui était pourtant légalement tenue d'y entrer s'obstine - y compris par référendum - à s'y refuser, tandis que les nouveaux membres, à l'exception de la Slovaquie - qui a rejoint le club le 1<sup>er</sup> janvier 2007 - de Chypre et Malte - qui devraient le rejoindre en janvier 2008 - ne semblent, désormais, plus si pressés d'adopter l'euro.

L'UE s'est ainsi installée, sans y prendre garde et presque en douce, dans une situation nouvelle, que les textes fondateurs ne prévoyaient pas, et qui rend son fonctionnement, notamment en matière de politiques communes et de leur financement, malaisé et insatisfaisant : c'est bien une « Europe à deux vitesses » que l'on a laissé émerger,



mais dotée d'institutions communes à tous, sans distinction, et sans que les règles de décision aient explicitement pris en compte cette réalité. Victime du hiatus entre les réalités et les besoins de chacun des deux ensembles et des modes de décision et de financement qui demeurent uniformes, le budget européen est aujourd'hui presque paralysé. Après avoir brièvement rappelé les grandes évolutions du budget européen (Section 1), cet article propose une analyse des choix auxquels sont confrontés les Européens, en matière de dépenses et de politiques communes d'une part (Section 2), et de financement d'autre part (Section 3). La dernière partie de l'article est consacrée à une réflexion prospective sur les modifications souhaitables des modes de décisions et de financement, ainsi que de l'organisation budgétaire européenne même. Quelques éléments de conclusion sont enfin proposés.

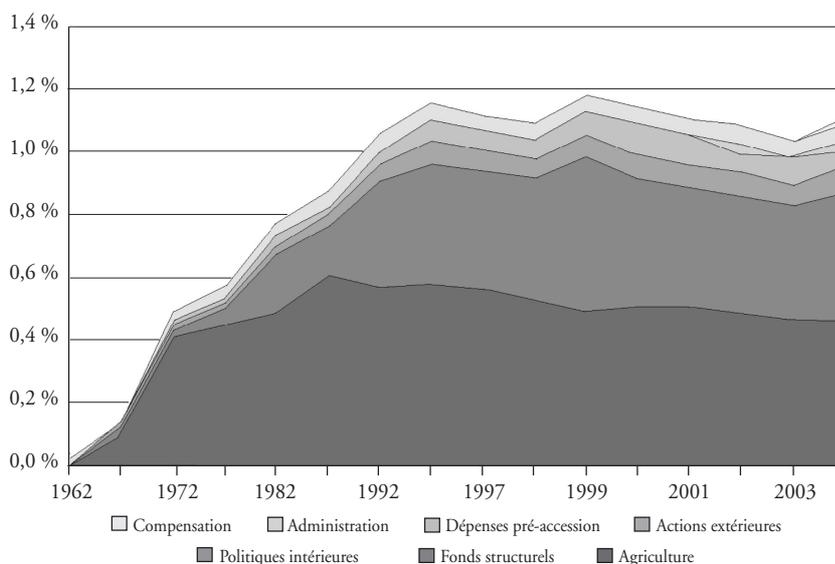
### *QUARANTE ANNÉES DE BUDGET EUROPÉEN*

Le budget européen n'a eu d'existence réelle qu'environ 10 ans après le lancement de la Communauté économique européenne (CEE) et ses premiers pas furent marqués par une crise, débouchant sur une décision aux conséquences durables : c'est précisément à propos du budget que le gouvernement français déclencha, pour assurer la pérennité du financement de la Politique agricole commune (PAC), la « crise de la chaise vide », dont l'issue, en 1966, connue sous le nom de « compromis du Luxembourg », introduisit la règle de l'unanimité pour les décisions budgétaires européennes, règle qui prévaut encore aujourd'hui.

Initialement de taille très réduite (Graphique 1), le budget européen fut, dès le début des années 1970, alimenté principalement par deux « ressources propres », au rendement alors dynamique : les droits de douane prélevés sur les importations extra-communautaires, dans le cadre de la politique commerciale commune, d'une part ; les prélèvements variables sur les importations de produits agricoles, la Communauté étant alors fortement dépendante du reste du monde et les prix mondiaux étant très supérieurs aux prix intérieurs des principales denrées agricoles. Dans le même temps, le principal poste de dépenses était la PAC, dont le volet « garantie », destiné à soutenir les prix à la production, était alors peu coûteux, en raison précisément de la situation déficitaire de la CE. Ainsi, la PAC n'était-elle, initialement, pas une charge financière pour le budget européen.

Les choses changèrent de manière radicale à partir du moment où, grâce aux succès de la PAC, les excédents des principaux produits

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

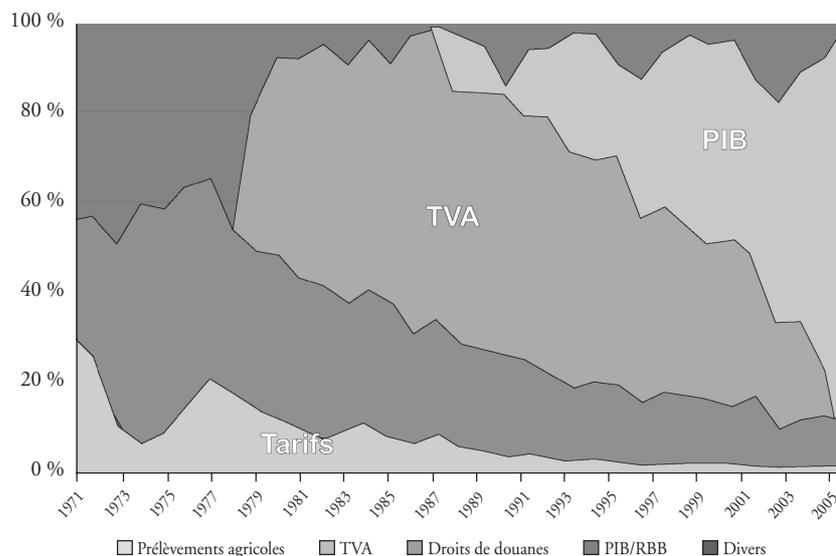


Source : Commission européenne.

agricoles commencèrent à peser sur le budget de diverses manières : côté recettes, la réduction des importations agricoles engendra une baisse du rendement des prélèvements variables<sup>1</sup> ; et côté dépenses, la nécessité d'intervenir pour soutenir les prix provoqua une explosion des dépenses de la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), les produits retirés du marché devant ensuite être détruits, stockés puis revendus à des prix subventionnés, ou exportés, également avec des subventions du fait de prix supérieurs aux cours mondiaux. Alors que la part des recettes provenant des prélèvements agricoles et des droits de douane<sup>2</sup> s'amenuisait, les dépenses agricoles finirent par représenter, à la fin des années 1970, près des trois-quarts du budget européen ! Parallèlement, les dépenses au titre des politiques régionales connurent une première expansion avec l'entrée dans la CEE du Royaume-Uni qui, bénéficiant peu de la PAC, obtint ainsi une compensation.

Face à l'insuffisance patente des recettes, une nouvelle « ressource propre » fut introduite en 1979 : une fraction de la TVA prélevée par chaque État membre serait reversée au budget européen. Enfin, en 1988, pour équilibrer un budget dont les débours s'accroissaient sans cesse, il fut décidé de créer une « contribution nationale », assise sur le

**Graphique 2**  
**Structure des recettes du budget européen, 1971-2005**



Source : Commission européenne.

6

PIB, puis sur le RNB (Revenu national brut) des États membres. C'est désormais cette « ressource propre » qui constitue la source quasi unique de financement du budget européen (Graphique 2).

### *UN FINANCEMENT TROP CHICHE*

Nécessairement contraints par des moyens limités, les choix de politiques communes sont, aujourd'hui, totalement dominés par les considérations financières, elles-mêmes nées de la combinaison pernicieuse de règles de décision et d'un mode de financement. Cette « logique comptable » (Fayolle et Le Cacheux, 1999), qui s'est progressivement affirmée au cours des vingt-cinq dernières années, est en effet encouragée par le fait de décider simultanément des recettes et des dépenses - et pour une période longue (7 ans) de surcroît - de le faire à l'unanimité, ce qui incite chacun des gouvernements à n'accepter que les combinaisons qui maximisent ce qu'ils perçoivent comme leur « gain net » ou, pour ceux qui contribuent le plus au budget commun, minimisent ce qu'ils ont pris l'habitude de calculer comme représentant leur « contribution nette », le financement quasi exclusif par les contributions nationales assises sur le RNB facilitant grandement ce calcul, pourtant hautement contestable (Le Cacheux, 2005b). C'est la raison pour laquelle, loin d'atteindre le plafond fixé, depuis 1988, à 1,25 %

du RNB, le montant total du budget est à peine égal à 1,1 % du RNB en 2006, et doit, selon les perspectives financières à moyen terme 2007-2013, augmenter moins vite que ce même RNB, pour n'en plus représenter que 1 % en 2013 : bien loin de la croissance envisagée par les experts du rapport MacDougall !

Bien que longtemps proscrite par le secrétariat général de la Commission européenne, l'habitude de calculer des « soldes budgétaires nets » nationaux s'est peu à peu imposée, depuis que Madame Thatcher, alors premier ministre britannique, a réussi, en 1984, en s'appuyant sur ce concept, à obtenir que son pays bénéficie d'un « rabais ». Justifié alors par l'existence d'un vrai déséquilibre au détriment du Royaume-Uni, dont le revenu par tête était bien inférieur à la moyenne européenne et qui bénéficiait peu de la PAC, tandis que sa contribution au budget européen était élevée, du fait notamment d'importations agricoles extra-communautaires - en provenance notamment du Commonwealth - encore très importantes, donc lourdement taxées, le « chèque britannique » a dû être financé par certains des autres pays. Au départ, l'Allemagne avait accepté, pour faciliter un compromis, d'en supporter une part disproportionnée ; mais, en 1999 au sommet de Berlin qui devait entériner les perspectives financières 2000-2006 - dites « Agenda 2000 » - le gouvernement fédéral allemand, soutenu par plusieurs autres pays estimant qu'ils payaient trop, a refusé cet état de fait, la solution venant finalement d'une prise en charge du « chèque » par la France, l'Italie, l'Espagne, et plusieurs « petits » pays, désireux de parvenir à un accord. À nouveau contesté, notamment par la France qui, lors des négociations sur les perspectives 2007-2013, soulignait la disparition de ses principales justifications, le « rabais britannique » a finalement été reconduit, même si le gouvernement de Tony Blair a concédé sa réduction progressive au cours des années à venir.

### *DES POLITIQUES COMMUNES EN DÉBAT*

Si le budget européen s'est longtemps confondu avec la PAC, il reste, aujourd'hui, dominé par deux grands postes de dépenses (Graphique 1) : la politique agricole qui, bien qu'en recul relatif, absorbe encore un peu plus de 40 % du total ; les politiques régionales et structurelles qui, créées pour accompagner l'intégration économique et pallier ses conséquences négatives sur les régions économiquement les plus vulnérables, représentent elles aussi près de 40 %. Le reste, et notamment ce qui est censé importer le plus dans la perspective des ambitieux objectifs de Lisbonne - « faire de l'UE l'économie basée sur la connaissance la plus dynamique... » - c'est-à-dire les dépenses de recherche et développement (R&D), ne se voit doté que de quelques



milliards d'euros par an sur un total avoisinant désormais les 120 milliards €. Or les deux grandes politiques communes historiques sont en crise et leur légitimité est contestée de toutes parts, alors même que l'élargissement de 2004-2007 les a fragilisées financièrement.

### *La PAC en sursis ?*

Initialement conçue avec le double objectif de promouvoir l'offre européenne de produits agricoles dans un après-guerre caractérisé par une insuffisance chronique et une dépendance à l'égard de l'extérieur, pendant d'une faible productivité de la grande majorité des exploitations agricoles, alors nombreuses et, pour la plupart, recourant à des techniques de production archaïques, d'une part, et d'assurer une croissance des revenus des actifs agricoles pour combler le fossé qui les séparait alors de ceux des urbains, d'autre part, la Politique agricole commune (PAC) est incontestablement l'un des plus grands succès de l'intégration européenne. Soutenue au départ par les gouvernements français, désireux de satisfaire un électorat paysan encore nombreux, mais aussi de faire de la France une puissance agricole et agro-alimentaire de premier plan - ce qu'elle est effectivement devenue - et allemand, soucieux de développer à l'ouest des sources d'approvisionnement compensant la perte de celles de l'est - la partie orientale de l'Allemagne, la plus agricole et la plus fertile, et plus généralement, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), alors dans le giron de l'Union soviétique, la politique de soutien des prix, à des niveaux plus élevés que sur les marchés mondiaux, permettait d'atteindre simultanément les deux objectifs ; elle s'accompagnait, dans le volet « orientation » du budget agricole (FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricoles), d'un financement, par subvention et bonifications d'intérêts, de la modernisation des exploitations et de leur regroupement, pour faire émerger une entreprise agricole familiale économiquement viable. Efficaces, ces orientations se révélèrent, en outre, peu coûteuses, du point de vue budgétaire, aussi longtemps que l'autosuffisance ne fut pas atteinte : les prélèvements, variables, sur les importations agricoles en provenance du reste du monde alimentaient alors largement le budget, tandis que le maintien de prix intérieurs relativement plus élevés ne nécessitait pas de subventions, l'offre étant structurellement inférieure à la demande aux prix fixés en commun.

Dès le début des années 1970, cependant, la PAC avait atteint ses principaux objectifs, du moins quantitatifs - ou encore « productiviste », pour employer un qualificatif qui devint par la suite synonyme des excès d'alors - de sorte que le soutien des prix engendra davantage d'effets pervers : l'offre devenant supérieure à la demande dans les principales



productions européennes, il fallut organiser un retrait du marché des excédents. La « mise à l'intervention » des quantités excédentaires de lait, de beurre, de viande de bœuf, etc., impliquait des débours budgétaires sans cesse croissants ; destruction de produits frais et stockage devinrent des pratiques courantes et, visibles par l'opinion, alimentèrent une hostilité grandissante à l'égard d'une politique source de tant de « gâchis ». En outre, il fallut, pour dégonfler les stocks accumulés, subventionner les usages intérieurs de certains produits - poudre de lait incorporée dans les biscuits, beurre dans la pâtisserie, etc. - et les exportations à bas prix, pour en ramener le coût au niveau de prix mondiaux bien plus bas. Et dans le même temps, bien sûr, la ressource budgétaire que constituaient les prélèvements sur les importations agricoles s'était presque tarie, de sorte que la PAC nourrissait désormais un déséquilibre budgétaire croissant.

Pour mettre un terme à ces dérives, on tenta d'abord de réduire l'offre agricole sans toucher aux mécanismes de soutien des prix : c'est ainsi que, dès 1984, des quotas de production laitière furent mis en place, bientôt suivis, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, par l'instauration de jachères partielles pour les terres dédiées aux grandes cultures. Bien que relativement efficaces dans le soutien des prix intérieurs, ces mesures « malthusiennes » se révélèrent insuffisantes pour régler le problème de la surproduction et celui du coût budgétaire.

Dans le même temps, cependant, la très forte appréciation de la monnaie américaine, unité de compte des marchés mondiaux de denrées agricoles, engendrait une convergence des prix européens et des prix mondiaux, de sorte qu'il devenait possible d'exporter, notamment des céréales, sans subventions, l'Europe devenant, pour la première fois, un concurrent sérieux des États-Unis sur les marchés mondiaux. Cette évolution poussera le gouvernement américain à demander l'inclusion des échanges agricoles dans les nouvelles négociations commerciales internationales - le cycle du GATT dit « Uruguay round » - qui, ouvert en 1986, devait déboucher en 1994 sur les accords de Marrakech, créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et entamant la « banalisation » du commerce international de produits agricoles, jusqu'alors largement exclus des règles du commerce mondial.

Dès 1992, la réforme « MacSharry », du nom du commissaire à l'agriculture d'alors, engageait une profonde réorientation de la PAC et de ses modalités d'intervention, dont les réformes successives, en 1999 et en 2003 notamment, mèneront la logique à son terme. Pour rendre les soutiens financiers publics compatibles avec l'ouverture commerciale et éviter les distorsions de prix, les politiques de soutien aux prix de production ont, progressivement, été abandonnées, de même que, dans un futur proche, les subventions aux exportations, au profit d'aides



directes aux revenus des exploitants agricoles, aides « découplées », c'est-à-dire ne dépendant plus des quantités produites, mais assises sur les surfaces et les rendements passés. En outre, dans le cadre de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « second pilier », une certaine « éco-conditionnalité » ainsi que des aides destinées à encourager certaines pratiques jugées favorables à l'environnement ou au bien-être animal sont financièrement encouragées.

Bien que n'ayant, pour l'instant, pas engendré une réduction perceptible des dépenses budgétaires au profit de l'agriculture, la nouvelle PAC est, incontestablement, fort différente de celle des origines. Elle n'est pas moins contestable, en particulier parce qu'elle se contente, à présent, de verser une « rente foncière » aux agriculteurs, rente qui, en définitive, bénéficie au propriétaire de la terre, et dont la répartition est très inégalitaire. La tentation est donc grande de restreindre progressivement ces subsides, dont la justification est de moins en moins claire, et d'inciter les États qui le souhaitent à pratiquer, à leurs propres frais, les politiques de soutien qu'ils jugent souhaitables, soulageant ainsi le budget européen de ce qui apparaît à beaucoup comme un fardeau inutile et, selon les termes du Premier ministre britannique, « du passé ».

#### *Des politiques structurelles inutiles, voire nuisibles ?*

10

Instruments de solidarité financière et de cohésion, de redistribution, mais aussi de compensation des pertes liées à l'intégration et d'aménagement du territoire, les principales politiques régionales et structurelles ont été introduites après chacune des grandes étapes de l'intégration : au lendemain du premier élargissement, en partie pour compenser les faibles bénéfices que le Royaume-Uni tirait de la PAC, puis les pertes que risquaient de subir les régions les plus périphériques (Irlande, Mezzogiorno italien, notamment) lors de l'instauration des taux de change fixes au sein du Système monétaire européen (SME) en 1979 ; enfin, les fonds de cohésion, créés lors du traité de Maastricht pour aider les pays les moins avancés de l'UE (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal, alors) à respecter les critères d'entrée dans la monnaie unique et à converger. Progressivement montées en puissance depuis le milieu des années 1970 jusqu'aux lendemains du traité de Maastricht, les politiques régionales et structurelles, du moins celles qui visent explicitement à réduire les écarts de revenu et de développement économique entre régions européennes, font elles aussi l'objet de vifs reproches qui peuvent être résumés en deux diagnostics, à vrai dire contradictoires. Selon un certain nombre d'analyses, notamment empiriques (Fayolle et Lecuyer, 2000, par exemple), les fonds régionaux et de cohésion n'ont pas permis de réduire sensiblement les écarts de revenu par tête entre les régions, bien qu'ils aient contribué à resserrer l'éventail des

niveaux de développement des pays : il semble, en effet, que ces fonds, notamment ceux de cohésion, aient davantage profité aux régions les plus riches des pays les moins développés, et non aux plus défavorisées.

Mais, à l'inverse, d'autres analyses économiques, et en particulier celles qui fondent le diagnostic du « rapport Sapir » (Sapir, 2004), avancent l'hypothèse que ces mêmes instruments sont « trop » efficaces : en promouvant le développement économique des régions les plus périphériques de l'UE, ou en s'opposant à la concentration progressive des activités productives que l'intégration économique devrait engendrer, ces politiques freinent l'agglomération des entreprises, dont les analyses théoriques de la nouvelle économie géographique suggèrent que l'on peut attendre des gains d'efficience importants. Dès lors, les politiques régionales et structurelles auraient des effets nuisibles à la croissance globale de l'UE, et les supprimer, éventuellement au profit de politiques purement redistributives, accroîtrait le bien-être de tous<sup>3</sup>.

Outre ces deux types de critiques de fond, les politiques structurelles ont également pâti de la dernière vague d'élargissement (2004-2007) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ceux-ci sont, en effet, considérablement moins développés que les membres de l'Union à 15, y compris ceux qui, tels l'Espagne, la Grèce ou le Portugal, ne l'avaient rejointe que tardivement et avec, initialement, un fort handicap de niveau de vie et de développement. Or les montants alloués aux politiques structurelles n'ont été que très modestement augmentés dans les perspectives financières 2007-2013, de sorte que les régions les plus pauvres des nouveaux États membres perçoivent des sommes bien moindres que celles versées, ces dernières années, aux régions des « pays de la cohésion » ; tandis que de nombreuses régions qui, dans les anciens pays membres, étaient, jusqu'à maintenant, destinataires de tels fonds, cesseront désormais d'en bénéficier. Dictée, officiellement, par des arguments en termes de risques de gaspillage en cas de sommes trop importantes versées à certains nouveaux membres et de meilleur ciblage des aides structurelles, afin d'éviter le saupoudrage, cette restriction budgétaire apparaît surtout comme le résultat de l'incapacité, étant donné les modes actuels de décision et de financement, à s'entendre sur d'ambitieuses politiques de solidarité financière et de soutien au rattrapage des zones les plus en retard économiquement, alors même que les exemples de l'Irlande et de l'Espagne suggèrent qu'un tel soutien peut avoir une influence favorable sur la convergence des niveaux de vie en Europe. En outre, et dans une optique moins désintéressée, il est probable que l'octroi de soutiens financiers au développement des régions les plus pauvres permettrait de stimuler la demande adressée aux autres régions, selon un mécanisme keynésien bien



connu, et éviterait de pousser les PECO vers des choix stratégiques de concurrence fiscale et sociale, qui sont au contraire les seuls disponibles en l'absence de politiques communes ambitieuses visant à promouvoir leur croissance<sup>4</sup>.

### *QUELQUES PISTES POUR UNE RÉFORME*

Face à des évolutions qui, bien que décidées collectivement, sont condamnées par presque tous et qui risquent, si elles ne sont pas corrigées rapidement, d'engendrer, au sein de l'UE, des déséquilibres économiques et des tensions insoutenables, les principaux partenaires européens sont conscients de la nécessité de refonder le processus budgétaire européen. La « révision à mi-parcours » prévue en 2008-2009 coïncidant avec l'adoption de la réforme institutionnelle suspendue par les résultats des référendums français et néerlandais de 2005 pourrait fournir l'occasion d'une refonte complète, touchant les objectifs poursuivis par les dépenses budgétaires, les processus de décision et modes de financement et la nature même du budget européen et du type de « fédéralisme » qui en sous-tend la logique.

#### *Des biens publics européens*

12

Pour redonner au budget européen une légitimité et une efficacité, il convient, en premier lieu, de redéfinir ses objectifs, en prenant mieux en compte les évolutions de l'intégration européenne et des aspirations des citoyens européens. Reprenant, dans ce nouveau contexte, la démarche proposée, précisément pour accompagner l'union monétaire, par le rapport MacDougall (EU Commission, 1977) et inspirée de l'analyse du « fédéralisme budgétaire » (*Fiscal Federalism*, Oates, 1999), la finalité première du budget européen apparaît : il s'agit bien de financer, solidairement, des « biens publics européens » (Fitoussi et Le Cacheux, dir., 2007). Leur nature dépend de choix faits collectivement, et la question du maintien dans cette liste de la PAC dépend de l'orientation et des objectifs que l'on choisit de lui donner. Mais, étant donné la « partition » de fait entre la zone euro et le reste de l'UE, il apparaît aussi qu'il convient de distinguer deux types de « biens publics », ceux destinés aux 27 membres et ceux qui sont nécessaires au bon fonctionnement de la zone euro.

Dans la première catégorie qui inclut les « biens publics » communs à tous les participants au marché unique, l'on serait tenté de ranger, outre éventuellement la PAC - pourvu que l'on s'accorde sur ses finalités environnementales ou rurales, par exemple, mais aussi en termes de sécurité des approvisionnements alimentaires ou énergétiques - des politiques telles que la politique de la concurrence et son volet plus

offensif, la politique industrielle européenne, mais aussi la recherche, engendrant des bénéfices en termes de savoir et de croissance économique largement diffusés dans l'ensemble du marché unique, ainsi peut-être que les moyens de politiques communes telles que la politique d'immigration, la justice, etc., et des instruments de solidarité financière destinés à accompagner l'intégration des marchés pour les régions les plus vulnérables. C'est aussi pour l'ensemble de l'UE que pourrait être créée, pour relancer la dynamique européenne, une « Communauté européenne de l'énergie, de l'environnement et de la recherche » (C3ER) (Fitoussi et Le Cacheux, dir., 2007), conçue comme la réplique moderne de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) qui, en 1951, avait précédé et engagé le processus d'intégration européenne.

Dans la seconde catégorie, outre des politiques communes de nature comparable aux précédentes mais issues de « coopérations renforcées » entre les membres de l'union monétaire, il est nécessaire de développer une solidarité financière plus étroite, de prévenir les tentations de concurrence fiscale, et d'assurer, avec le concours du budget, la mise en œuvre d'un *policy-mix* macroéconomique approprié. Les « biens publics » qu'est censée procurer la zone euro à ses membres sont, en effet, non seulement la monnaie européenne et son système de paiements, ainsi que toutes les facilités qu'elle engendre, notamment la stabilité monétaire qui lui est essentielle, mais aussi, plus largement, la stabilité macroéconomique et la croissance, sans lesquelles la confiance qu'ont les citoyens de la zone euro dans leur monnaie et dans les institutions qui la gèrent risque fort d'être mise à mal. Pour atteindre de tels objectifs, il ne suffit pas d'avoir, comme c'est le cas actuellement, une banque centrale indépendante dont l'objectif prioritaire est la stabilité monétaire, d'une part, et des autorités budgétaires nationales autonomes, dont le maniement des instruments est seulement contraint par des règles communes, notamment le Pacte de stabilité et de croissance qui limite les possibilités de recours aux déficits publics et à l'endettement. Il est nécessaire d'avoir une véritable coordination de ces politiques budgétaires nationales entre elles, au sein de l'Eurogroupe, et probablement, comme l'indiquait le rapport MacDougall, un budget commun assurant une partie au moins des fonctions de stabilisation automatique conjoncturelle, tant pour l'ensemble des membres en cas de choc macroéconomique commun à toute la zone, qu'entre membres lorsque certains subissent des chocs asymétriques négatifs. C'est à ce prix que pourra véritablement émerger une cohérence des politiques budgétaires entre elles et de l'ensemble de celles-ci avec la politique monétaire, et que l'on évitera que les gouvernements nationaux soient tentés de recourir à des stratégies opportunistes et



non coopératives pour pallier les insuffisances de la gestion macroéconomique de la zone euro<sup>5</sup>.

### *Une véritable ressource propre : l'impôt européen*

Le mode de financement actuel du budget européen, reposant presque exclusivement sur les contributions nationales, et le processus de décision, à l'unanimité et simultanément sur les volets recettes et dépenses du budget, sont, en grande partie, responsables de la paralysie actuelle, en raison notamment de l'obsession qui en résulte pour les « soldes nets nationaux », dont pourtant tout incite à se défier (Le Cacheux, 2005b). Pour sortir de l'impasse, il convient sans doute de repenser les règles de décision budgétaire, et de donner au Parlement européen un rôle plus important, même si la suggestion faite plus haut de distinguer deux budgets, l'un pour l'UE27, l'autre pour la zone euro, rendrait les prises de décision plus complexes.

En outre, il apparaît de plus en plus clairement que le budget a besoin d'une véritable ressource propre, et que celle-ci devrait être un impôt européen, voté par le Parlement. C'est, en tout cas, l'une des possibilités les plus sérieusement envisagées par le Parlement lui-même, et par la Commission, que le Conseil a chargée de faire, à l'occasion de la « révision à mi-parcours » en 2008, des propositions en ce sens. Mais quel impôt retenir ? La palette est *a priori* large, d'une TVA européenne à un impôt européen sur les bénéfices des sociétés, en passant par une éco-taxe européenne, sur les émissions de carbone, par exemple. Le choix est difficile, et éminemment politique (Le Cacheux, 2007).

### *Un fédéralisme « pigouvien »*

À la différence du rapport MacDougall qui, s'inspirant des fédérations existantes, envisageait un accroissement assez rapide et substantiel de la taille du budget européen, il semble que les gouvernements européens ne soient pas pressés de voir le budget « fédéral » augmenter, les citoyens européens eux-mêmes semblant afficher une réelle préférence pour une structure aussi décentralisée que possible. L'exigence d'un budget de taille modeste n'interdit cependant pas d'en faire un instrument au service de la fourniture des « biens publics européens » sur lesquels on se serait mis d'accord préalablement. Il suffirait, pour ce type de « fédéralisme décentralisé », d'utiliser le budget dans une logique « pigouvienne », du nom de l'économiste anglais qui, dans les années 1920, introduisit l'idée que taxes et subventions pouvaient être mobilisées pour corriger les prix et coûts privés des biens et activités engendrant des effets externes, négatifs ou positifs. Dans une telle perspective, le budget européen pourrait, tout en demeurant de taille relativement petite, comporter des mécanismes d'incitation financière,



positive ou négative selon la nature des objectifs visés, destinées à promouvoir la fourniture décentralisée des « biens publics européens » par les gouvernements nationaux eux-mêmes. Et l'ensemble des instruments budgétaires européens, y compris le Pacte de stabilité et de croissance dont les critères devraient être définis en tenant compte de ces objectifs communs, pourrait alors être mobilisé, de manière cohérente, dans cette logique<sup>6</sup>.

Cinquante ans après la signature des traités de Rome qui, non seulement instituaient le marché commun, mais donnaient naissance aux grandes politiques communes et affichaient clairement d'ambitieux objectifs, d'approfondissement de l'intégration et de solidarité financière notamment, le constat est pour le moins mitigé : alors que l'intégration des marchés a fait des progrès spectaculaires, que l'intégration monétaire a été réalisée, au moins pour une partie des membres de l'UE, les anciennes politiques communes manquent de moyens financiers et aucune nouvelle ne parvient réellement à émerger, faute aussi en partie de financement adéquat. Le budget européen est désespérément figé, tant dans son volume global que dans la structure de ses dépenses. Contrairement aux préconisations du rapport MacDougall qui, en 1977, avait cherché à cerner le rôle des finances publiques dans le processus d'intégration européenne, les gouvernements nationaux ont, notamment grâce à la règle de l'unanimité et à cause du financement par contributions nationales, verrouillé toute évolution vers un financement efficace de « biens publics européens ». Il faut souhaiter que, face à l'insatisfaction quasi unanime qu'ont suscitée les dernières perspectives financières à moyen terme (2007-2013), la révision à mi-parcours, prévue en 2008-2009, soit l'occasion d'une véritable refonte des finances de l'Union.

## NOTES

1. La CEE, puis l'UE, sont demeurées, jusqu'à ce jour, des importateurs nets de produits agricoles ; mais les importations sont, pour une bonne part, constituées de produits tropicaux, certains non produits en Europe et importés sans droits, souvent dans le cadre d'accords de partenariats privilégiés entre l'UE et les pays les moins développés.

2. Les cycles successifs de négociations commerciales internationales dans le cadre du GATT ont, en effet, abouti à un abaissement très sensible des droits de douane prélevés sur les importations de produits manufacturés, de sorte que les recettes douanières se sont contractées.



3. Pour une critique détaillée de cette analyse, voir Le Cacheux et Sterdyniak (2003).
4. Pour des analyses plus détaillées de ces questions, avec des simulations macroéconomiques des effets de différents scénarios d'évolution des fonds structurels, voir Le Cacheux, dir., 1996.
5. Sans doute conviendrait-il d'ajouter à cette panoplie d'instruments de régulation macroéconomique la politique de change de l'euro, complément indispensable (Creel, Laurent et Le Cacheux, 2007). Sur la réalité et les dangers des stratégies non coopératives, tant en termes de concurrence fiscale que par la « désinflation compétitive », voir Le Cacheux (2000) et Creel et Le Cacheux (2006).
6. Pour des présentations différentes de ce projet de « fédéralisme pigouvien », voir Le Cacheux (2004).

## BIBLIOGRAPHIE

- COMMISSION EUROPÉENNE (1977), *The role of public finances in the process of European integration*, « MacDougall Report », Bruxelles.
- CREEL J., LE CACHEUX J. (2006), « La nouvelle désinflation compétitive européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 98, juillet.
- CREEL J., LAURENT E., LE CACHEUX J. (2007), « La politique de change de la zone euro ou le hold-up tranquille de la BCE », *Revue de l'OFCE*, n° 100, janvier.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2006), *Report on the Proposal for a Council Decision on the System of the European Communities' Own Resources*, Committee on Budget, Alain Lamassoure, rapporteur, A6-0223/2006, June 23.
- FAYOLLE J., LE CACHEUX J. (1999), « Budget européen : triomphe de la 'logique comptable' », *Lettre de l'OFCE*, n° 185, 30 avril.
- FAYOLLE J., LECUYER A. (2000), « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n° 73, avril.
- FITOUSSI J.-P., LE CACHEUX J., dir. (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Fayard et Presses de Sciences Po.
- LE CACHEUX J., dir. (1996), *Europe : la nouvelle vague. Perspectives macroéconomiques sur l'élargissement*, collection « Références/OFCE », Presses de Sciences Po.
- LE CACHEUX J. (2000), « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe », *Questions européennes, Rapport du CAE*, n° 27, La Documentation française, octobre.
- LE CACHEUX J. (2004), « L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes », in Maxime Lefebvre, dir., *Quel budget européen à l'horizon 2013?*, IFRI et CEES, La Documentation française, septembre 2004.
- LE CACHEUX J. (2005a), « Politiques de croissance en Europe : Un problème d'action collective », *Revue économique*, Congrès annuel de l'AFSE, mai.
- LE CACHEUX J. (2005b), « Budget européen : les mirages du 'juste retour' », *Etudes de Notre Europe*, n° 47, [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu), juin.
- LE CACHEUX J. (2007), « Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for A European Tax », *Notre Europe Study*, [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu), mai.
- LE CACHEUX J., MENDRAS H. (1992), « Éléments pour une nouvelle politique agricole », *Revue de l'OFCE*, n° 42, octobre.
- LE CACHEUX J., STERDYNIAK H. (2003), « Comment améliorer les performances économiques de l'Europe ? Un commentaire critique du rapport Sapir », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre.



LE NERF DE LA GUERRE (ÉCONOMIQUE) : LES FAIBLESSES DU BUDGET EUROPÉEN

---

OATES W.E. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.

SAPIRA. et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe*, rapport au Président de la Commission européenne, Oxford University Press.

SGES (Study Group for European Studies) (2005), *Own Resources: The Evolution of the System in a EU of 25*, Report for the European Parliament, June 30.

